

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



**CAPACIDAD DE GESTIÓN ESTATAL EN LA
REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
PRIVATIZADOS: TELECOMUNICACIONES, AGUA, GAS
NATURAL Y ELECTRICIDAD EN ARGENTINA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Diego Pablo Pando

Bajo la dirección de la doctora:
Esther del Campo García

Madrid, 2006

- **ISBN: 978-84-669-2958-5**

Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados: telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina (1990-2001)

Director: Esther Del Campo García

Alumno: Diego Pablo Pando

**Doctorado en Gobierno y Administración Pública
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
Noviembre de 2005**

Índice

Agradecimientos	2
Abstract	4
Introducción	5
Capítulo 1: Marco teórico-metodológico de la investigación	9
Capítulo 2: La economía política del proceso de reformas en Argentina	80
Capítulo 3: Un análisis comparado de la capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios públicos privatizados	141
Capítulo 4: La protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos privatizados	271
Capítulo 5: Conclusiones	351
Bibliografía	364
Anexo	385

Agradecimientos

“Publico para parar de corregir”. Mientras terminaba de revisar (una vez más) esta tesis doctoral me encontré con esta cita de Jorge Luis Borges que ilustra muy bien la sensación que uno tiene en este momento. Es mucho el estudio que el alcance de esta investigación no me permitió realizar, pero al que espero poder contribuir en el futuro.

Quisiera comenzar agradeciendo a la Fundación Ortega y Gasset por haberme brindado la posibilidad de continuar mi formación académica en su casa de estudios. Profesores, compañeros y personal administrativo hicieron de estos años inolvidables en Madrid una experiencia no sólo estimulante, sino también divertida.

Mi reconocimiento a la Universidad de San Andrés en Argentina, mi “hogar académico”, por el constante estímulo para la realización de este emprendimiento.

También quiero agradecer a mis padres, demás familiares y amigos por el incondicional apoyo que me han brindado en todo momento. Sin ellos, todo hubiera sido más difícil.

Con nombre y apellido, agradezco a mi director de tesis, Esther del Campo. Sin sus puntos de vista, esta investigación contaría con muchos más desaciertos de los que, por mi propia responsabilidad, pueden aún haber sobrevivido.

Hago partícipe de este esfuerzo a Jorge Walter, compañero de trabajo y amigo. Él es el responsable principal de que mi área de especialización esté vinculada a la regulación de servicios públicos.

A Carlos Acuña, Ernesto Gore, Carlés Ramió y Fabián Repetto les agradezco por enseñarme a “mirar más allá” cuando las respuestas buscadas no están en los limitados (y limitantes) esquemas conceptuales tradicionales de las ciencias sociales.

Y finalmente a Lorena, no hay palabras para describir todo lo que he aprendido al lado de ella.

ABSTRACT

A partir de tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política (a saber, el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización), el trabajo trasciende a las perspectivas predominantes en los estudios de regulación de servicios públicos que se limitan a justificar las políticas regulatorias a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos.

En este sentido, y en base a aquellas corrientes teóricas, emerge el concepto de capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos, entendida como la capacidad de las agencias reguladoras para controlar las actividades de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses dada la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. La capacidad de gestión estatal no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias de regulación, sino que resulta imprescindible analizar además la relación que las agencias mantienen con otros actores públicos y privados involucrados en el proceso de regulación, así como también el conjunto de reglas de juego que definen y delimitan el conjunto de decisiones de aquellos actores.

A partir de un análisis comparado de los servicios de telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina entre 1990 y 2001, el trabajo explica, en un contexto de igual calidad institucional, el impacto de los diferentes grados de capacidad de gestión estatal en materia regulatoria sobre la protección de los derechos de los usuarios.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende constituir un aporte a la reflexión sobre la problemática de la regulación de servicios públicos privatizados en Argentina a partir de un esfuerzo comparativo explícito de los servicios de telecomunicaciones, agua, electricidad y gas natural entre 1990 y 2001. Si bien son ampliamente predominantes los estudios sobre la problemática regulatoria desde la economía y desde el derecho administrativo, creemos que también desde la ciencia política es posible aportar reflexiones que contribuyan a entender y orientar las acciones de los actores presentes en la arena regulatoria, así como a ayudar a conformar un marco de debate en un ámbito básico para el futuro crecimiento económico y desarrollo social del país.

Los estudios sobre regulación han ido ganando interés en Argentina a partir de la década pasada dado que, tras la ola privatizadora, cada vez fue siendo más cierto que gobernar bien era sinónimo de regular bien. La consolidación hacia finales de la década de los ochenta de la visión acerca de, por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la centralidad de la acción estatal, que había caracterizado el juego político nacional durante la segunda posguerra, y por otro, de la superioridad del mercado como principal mecanismo para optimizar recursos en una sociedad, fue determinante para el desarrollo de la política de privatizaciones de empresas de servicios públicos. Esta cesión de propiedad de parte del Estado al sector privado, no alteró el carácter público de los bienes y servicios implicados por lo que no le quitó a aquél la responsabilidad en el control

del proceso, constituyendo a la regulación en una de las funciones de mayor significación entre los nuevos roles del Estado.

Trascendiendo la lógica mercantil ampliamente mayoritaria en el mundo académico que considera a la regulación como un estímulo y complemento de la empresa privada para la generación de un ambiente que incentive la inversión o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación, nuestro enfoque define a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias a favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. De esta manera, la regulación constituye un tipo de intervención estatal que restringe, influye o condiciona las actividades de las empresas y las obligan a que actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera.

En este sentido, y mediante un enfoque ecléctico generado a través de un espacio de confluencia entre tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política (el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización), emerge el concepto clave de nuestro trabajo: la *capacidad de gestión estatal*, para hacer referencia a la capacidad del organismo regulador para controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privatizadas. Más allá de la aparente simpleza, defenderemos la idea de que la capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias reguladoras, sino también resulta imprescindible ver la relación que las agencias mantienen con otros actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación, así como también el entramado de reglas de juego que constituyen el marco de restricciones

e incentivos de los organismos reguladores y de los demás actores involucrados en el proceso regulador.

A lo largo de este trabajo intentaremos demostrar que, bajo un techo de características institucionales básicas homogéneas, desiguales grados de capacidad control de las agencias reguladoras sobre las empresas privatizadas determinan diferentes grados de protección de los derechos de los usuarios. Partimos de la necesidad de diferenciar experiencias y de descubrir matices para no caer en los enfoques analíticos casi extremos (y ampliamente mayoritarios en Argentina), los cuales conducen a definiciones totalizadoras que ponen el análisis del proceso en una “bolsa común”. Explicaremos que la asimetría de resultados en la protección de los derechos de los usuarios, en un contexto de igual calidad institucional, sólo puede ser atribuible a los diferentes grados de capacidad de control en materia regulatoria.

El trabajo consta de 5 capítulos. El capítulo 1 presenta las herramientas teórico-metodológicas utilizadas: identificación del problema de investigación, objetivos de la investigación, estado de la cuestión en materia de regulación de servicios públicos privatizados en Argentina, importancia del método comparativo en las ciencias sociales, marco teórico y estrategia metodológica.

Dado que una premisa importante de nuestro trabajo está basada en la idea de que la capacidad de las agencias reguladoras para controlar a las empresas privadas prestadoras de servicios públicos es el producto y contiene la lógica político-institucional propia del país y de la coyuntura histórica en la que se desarrolla, el capítulo 2 aborda las principales transformaciones políticas, económicas y sociales que nos permiten entender los antecedentes y el contexto del proceso que llevó al traspaso de las empresas de servicios

públicos a manos privadas, así como también el ambiente en el cual se insertó la capacidad de control de las agencias reguladoras.

El capítulo 3 explica, desde una perspectiva comparada, la capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad. Para ello, el capítulo está dividido en tres apartados en función de las tres dimensiones de la variable capacidad de gestión estatal antes mencionadas: reglas de juego (dimensión relacional), desarrollo organizacional de la agencia reguladora (dimensión interna) y relaciones entre la agencia y el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación (dimensión externa).

El capítulo 4 muestra de qué manera desiguales grados de capacidad de control de las agencias reguladoras determinan diferentes grados de protección de los usuarios de servicios públicos. Para ello se considera el impacto de la capacidad de gestión estatal en la extensión de la cobertura de los servicios, en la concentración de la propiedad y dinámica competitiva para prevenir abusos de las empresas, en la evolución tarifaria, en la calidad de la prestación de los servicios (tanto desde el punto de vista técnico como comercial), en el grado de seguridad pública y en la protección del medio ambiente.

Finalmente, el capítulo 5 sintetiza los principales elementos del trabajo con los matices y resultados diferentes que se encuentran entre los distintos servicios públicos privatizados. Además, el capítulo hace referencia a las conclusiones empíricas y teóricas que se desprenden del estudio realizado, con la intención de “ir un paso más allá” de las respuestas dadas por los limitados (y limitantes) enfoques conceptuales tradicionales de la regulación.

CAPITULO 1

Marco teórico-metodológico de la investigación

El objetivo de este capítulo es presentar las herramientas teórico-metodológicas utilizadas en esta investigación teniendo en cuenta que *“lo que distingue a las ciencias sociales de la observación ocasional es que la primera pretende hacer inferencias válidas mediante el uso sistemático de procedimientos de investigación contrastados”* (King et al, 2000: 16). Partimos de la base de que los resultados de nuestra investigación así como su fiabilidad y validez podrán incrementarse si prestamos atención a las reglas de la inferencia científica.

En este sentido, el capítulo está dividido en seis apartados. El primero intenta identificar el problema de investigación a partir de la necesidad de determinar el impacto de la capacidad de las agencias reguladoras para controlar a las empresas privatizadas en la protección de los derechos de los usuarios. En el segundo apartado se esbozan los objetivos de la investigación mientras que en el tercero se presenta el estado de la cuestión en materia de regulación de servicios públicos privatizados en Argentina. El cuarto apartado está dedicado a destacar la importancia del método comparativo en las ciencias sociales como un esfuerzo analítico consciente para explorar diferencias y similitudes entre los casos estudiados. Considerando que la adopción de un punto de vista ecléctico resulta más conveniente que la adhesión estricta a una sola perspectiva, el quinto apartado hace referencia al marco teórico elaborado para analizar la capacidad de las agencias reguladoras para controlar a las empresas privadas prestadoras de servicios públicos y su impacto en la

protección de los derechos de los usuarios. Finalmente, en el sexto apartado se hace explícita la metodología de la investigación a través de la presentación de la hipótesis central de nuestro trabajo, la operacionalización de variables, los criterios para la selección de las unidades de análisis y las técnicas utilizadas para la recolección de datos.

1.1. Identificación del problema de investigación

Si observamos las profundas transformaciones durante la década de los noventa llevadas a cabo en América Latina en general, y en Argentina en particular, resulta evidente que se ha producido un cambio en el dominio funcional del Estado, en parte compensado por la asunción de nuevos roles: en lugar de producir directamente bienes y servicios, ahora intenta regular las condiciones de prestación de esas mismas funciones, las cuales fueron transferidas a empresas privadas, asumiendo además, en ciertos casos, responsabilidades de promoción y financiamiento.

Más allá de los contextos particulares, el imperativo subyacente a las iniciativas de privatización de las empresas de servicios públicos básicos llevadas a cabo en la mayoría de los países giró en torno a la superioridad del mercado sobre el Estado como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. Siguiendo a Devlin (1993), podemos decir que todos los gobiernos se han valido de consideraciones de eficiencia para justificar la privatización, tales como la reducción del tamaño del aparato estatal, el reordenamiento del gasto público o la mejora de la calidad de los servicios¹.

¹ En el contexto de una corriente renovadora en el ámbito de la administración pública denominada Nueva Gestión Pública, los antecedentes concretos de esta tendencia privatizadora aparecen a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta en un conjunto de países desarrollados con una tradición administrativa anglosajona (Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda). Entre la gran cantidad de trabajos que se

Además, en América Latina, cabe considerar el agotamiento de la llamada matriz estadocéntrica imperante desde la segunda posguerra, el cual se refleja en el estancamiento económico, la problemática de la deuda externa y el creciente déficit presupuestario del sector público. En este marco, la política de privatizaciones también debe ser entendida a la luz de lo que se ha denominado el Consenso de Washington: presiones formales e informales de organismos financieros internacionales, grandes bancos privados y agencias gubernamentales de países desarrollados (en particular, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos) para la implementación de un conjunto de medidas de ajuste y reestructuración orientadas a desmontar los mecanismos de intervención estatal y a ampliar los márgenes de libertad de los mercados a cambio del acceso a la renegociación del endeudamiento y al financiamiento externo.

La emergencia de un conjunto de cuestiones vinculadas a la redefinición del rol del Estado de productor a regulador constituye el punto de partida de esta investigación. La transferencia de la gestión de los servicios públicos al sector privado abre una importante discusión en torno a los objetivos fundamentales que justifican esta nueva forma de intervención estatal vía regulación y su incidencia concreta sobre los diversos actores involucrados en el proceso de regulación.

A diferencia de los enfoques claramente mayoritarios que consideran a la regulación como moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, es decir, como estímulo y complemento de la empresa privada, aquí adoptaremos una perspectiva que trasciende la lógica mercantil y contempla a la regulación como un mecanismo de control de las

dedicaron a abordar esta cuestión, cabe destacar a Metcalfe y Richards (1989); Osborne y Gaebler (1994); Osborne y Plastrik (1998); y Barzelay (1998, 2000).

actividades de las empresas privatizadas para considerar su impacto en la protección de los derechos de los usuarios.

Una premisa central del trabajo es que, por su propia estructura, el proceso de regulación es altamente imperfecto debido a que no sólo no todos los individuos y grupos se encuentran en igualdad de condiciones en cuanto a dotación de recursos sino que, además, existe una notoria asimetría entre las empresas privadas prestadoras de servicios públicos y los usuarios. Mientras que, por un lado, las empresas cuentan con recursos económicos y de información y tienen canales fluidos de contacto con las instancias de decisión, por otro lado, los usuarios en general cuentan con formas organizativas incipientes, carecen de la necesaria información para evaluar el funcionamiento de los servicios y en buena medida desconocen el alcance de los derechos y obligaciones de las partes. A esta disparidad se suma, en muchos casos, la imposibilidad de elegir el prestador del servicio. Así, resulta innegable que los usuarios son los actores más débiles del sistema a partir de su dificultad para emprender por sí mismos acciones colectivas derivada de sus intereses amplios y heterogéneos y de sus altos costos de participación. Hay suficientes evidencias de que participan más quienes ocupan una posición privilegiada en la estructura socioeconómica y los que disponen de suficientes recursos (económicos, organizacionales, simbólicos, etc.) para hacer efectiva su intervención en los asuntos regulatorios.

El hecho de que ciertos asuntos o cuestiones afecten objetiva o subjetivamente, directa o indirectamente, a los usuarios no significa que éstos se movilicen en la búsqueda de soluciones o respuestas. Cuando esa inamovilidad aparece, más allá de las razones que expliquen semejante situación, surge la necesidad de que sean otros sectores, con los recursos suficientes como para constituirse en actores, quienes canalicen las demandas y necesidades de tales grupos.

Haciendo alusión a este tipo de fenómenos, Oszlak y O'Donnell afirman: *“Es por ello que, a menudo, son otros actores (por ejemplo, un organismo estatal, un partido político) no ‘directamente’ afectados por la cuestión quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución, en un determinado sentido, será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que puedan amenazar su poder relativo”* (1984: 115).

El tipo de acciones que pueden promover las agencias reguladoras no sólo se relaciona con la generación de un ambiente que incentive la inversión privada o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación, sino también (y fundamentalmente) con el control de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la gran disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. En este sentido, el presente trabajo intentará determinar de qué manera el control de las agencias reguladoras sobre las actividades de las empresas privatizadas favorece a grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo en cuanto a calidad del servicio suministrado, acceso equitativo a las redes, protección ambiental, seguridad de los productos, derecho a la información y a la participación ciudadana así como todos aquellos criterios orientados a preservar el interés público por sobre cualquier interés particular, los cuales constituyen “efectos colaterales” desde el punto de vista de los enfoques de mercado.

Si bien la regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos al conjunto de las actividades de la administración pública, la naturaleza de las tareas regulatorias tiene algunas particularidades que conviene considerar. Dado el interés de nuestro trabajo, las tareas regulatorias están orientadas al control de del desarrollo de las

actividades de los prestadores privados de servicios públicos y son ejercidas por organismos (agencias o entes especializados) que gozan de poderes *quasi judiciales*, como el de imponer sanciones por una baja calidad del servicio; *quasi legislativos*, consistentes en determinar reglas de conductas obligatorias; *administrativos y de gestión*, permitiendo interferencias que incluso penetran en la gestión empresarial; *ejecutivos, de investigación y de programación*, que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre un problema objeto de intervención y recomendación de una nueva legislación (Majone y La Spina, 1993).

Además, aquí defendemos que la capacidad de control de las agencias reguladoras guarda relación no sólo con las características internas de los entes, sino también con las relaciones de éstos con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación y con las reglas de juego que influyen en las formas de compromiso que se dan en estas relaciones.

Así, tomando como unidades de análisis los servicios de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad en Argentina entre 1990 y 2001, realizaremos un esfuerzo comparativo explícito para establecer la forma en que, bajo un techo de características institucionales básicas similares, desiguales grados de capacidad de control de las agencias reguladoras determinan diferentes grados de protección de los derechos de los usuarios.

De acuerdo a lo expresado hasta aquí, cabe hacer una importante aclaración antes de culminar este apartado. Los enfoques económicos que se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos no son contradictorios con la perspectiva adoptada en este trabajo sino que,

por el contrario, sólo una visión integradora puede apuntar a la búsqueda de equilibrios adecuados entre el resguardo de la rentabilidad empresarial, la protección de los usuarios y la calidad de los servicios públicos.

1.2. Objetivos de la investigación

Objetivo general:

- Explicar el impacto de la capacidad de control de las agencias reguladoras sobre las empresas privatizadas en la protección de los derechos de los usuarios en Argentina entre 1990 y 2001 a partir de un análisis comparativo de los servicios de telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad.

Objetivos específicos:

- 1- Identificar los principales actores que operan en la elaboración de las políticas de regulación de los sectores de telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad así como sus lógicas de funcionamiento.
- 2- Analizar las reglas de juego que constituyen el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los actores.
- 3- Analizar el desarrollo organizacional de los entes reguladores de telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad.
- 4- Establecer las relaciones que mantienen las agencias reguladoras con el resto de los actores involucrados en los procesos de regulación.

1.3. Estado de la cuestión

Los estudios sobre regulación de servicios públicos han adquirido relevancia en los últimos años en Argentina (y en América Latina en general) dado que, tras el proceso de privatizaciones de los años noventa, se suele reconocer la importancia de las tareas regulatorias tanto en la promoción de la competencia entre prestadores y aumento de la eficiencia económica como en la mejora de la calidad de los servicios y en el desarrollo de valores de naturaleza no comercial.

Sin embargo, a pesar de esta creciente atención hacia el campo de las políticas regulatorias, existe un vacío analítico importante con relación al nuevo rol que debe jugar el Estado.

Por una parte, el análisis de las actividades regulatorias se ha centrado en la tradicional problemática (micro) económica. Entre las principales cuestiones estudiadas en este campo se destacan 1- la determinación de las tarifas en los mercados cautivos que, haciendo uso del poder de mercado que detentan las empresas en estos sectores, puede dar lugar a un impacto negativo sobre la eficiencia económica (Abdala, 1998); 2- el grado de mantenimiento de subsidios cruzados entre segmentos de usuarios que, además de distorsionar decisiones de consumo, tienen el costo de dificultar la competencia cuando ésta es posible (Spiller, 1998); 3- la presencia de inversiones hundidas que aumenta los riesgos de comportamientos oportunistas de los gobiernos y desalientan las inversiones futuras de mediano y largo plazo (Spiller, 1999a); 4- la necesidad de transmitir incentivos en aquellos sectores en los que la presencia de economías de escala, altos costos fijos y bajos costos variables hacen que la prestación de un servicio por parte de una sola empresa sea la óptima (Shaikh *et al*, 1996); 5- el control de las prácticas anticompetitivas y de los actos de concentración empresarial que pueden conducir a situaciones de abuso de posición

dominante en el mercado (Spiller, 1999b); 6- los cambios tecnológicos que relativizan el carácter de monopolio natural con que tradicionalmente se consideraba a diferentes segmentos de los servicios (Bondorevsky *et al*, 2002); 7- los esquemas de sanciones como un elemento clave para garantizar el cumplimiento de los compromisos de inversión, de los estándares de calidad y demás obligaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos (Rodríguez Pardina, 1998). La regulación, en esta perspectiva, tiene un papel central como estímulo y complemento de la iniciativa privada en lo que se ha dado en denominar una “orientación amistosa hacia el mercado” (Banco Mundial, 1991).

Por otra parte, desde las perspectivas político-institucionales que durante los últimos años han enfatizado la necesidad de atender al fortalecimiento de las capacidades estatales bajo criterios no sólo de eficiencia económica sino también de equidad social, hasta el momento no se ha realizado un análisis sistemático de los problemas específicos que deben ser abordados en un área clave de intervención estatal como es el de la regulación de los servicios públicos privatizados. Sobresalen en estas perspectivas los temas vinculados a 1- la autonomía de los entes reguladores en cuanto a formas de su creación, procedimientos para las designaciones del personal jerárquico así como la importancia de su estabilidad, fuentes de financiamiento, etc. (Thury Cornejo, 1995; Urbiztondo *et al*, 1997); 2- los riesgos de captura de los entes por parte de las empresas reguladas producto de la disponibilidad de recursos de éstas para alinear el comportamiento de los entes con los intereses empresariales (López, 1996; Vispo, 1999); 3- la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los directorios de los organismos reguladores para otorgar mayor confiabilidad a las decisiones administrativas (Felder y López, 1999); 4- las relaciones existentes entre las responsabilidades de la regulación y las capacidades observables en los diferentes organismos estatales que cumplen funciones regulatorias

(Oszlak y Felder, 1998); 5- el impacto sobre las tareas regulatorias de las decisiones tomadas por instancias gubernamentales y de las condiciones acordadas con el sector privado en el momento de transferir las empresas públicas (Margheritis, 2000). En este sentido, y considerando la falta de una visión integral, resulta imprescindible avanzar hacia la configuración de un “mapa” que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus tareas regulatorias.

Más allá de la perspectiva adoptada, tanto desde el ámbito político como desde el académico, podemos decir que el análisis del proceso de privatizaciones y regulación de empresas de servicios públicos desarrollado en Argentina desde comienzos de la década de los noventa ha caído en estos años en una “bolsa común”. Prevalecen enfoques analíticos casi extremos respecto de la evaluación de las privatizaciones y el posterior desempeño de las empresas y de los entes encargados de la regulación. Dichos enfoques resultan útiles al momento de destacar el amplio rango de opiniones que puede encontrarse en la literatura.

Por un lado, existe una mirada acrítica del proceso de privatizaciones y regulación que pone énfasis en 1- la reestructuración de la economía a partir de la reducción del tamaño del Estado, la redirección del gasto público hacia los programas sociales, la atracción de las inversiones externas y la normalización de las relaciones con los bancos comerciales privados (Navajas, 1999; Alexander, 2000); 2- la eliminación de transferencias hacia empresas deficitarias y mal administradas que satisfacían básicamente los objetivos de los políticos y de grupos de interés, tales como sindicatos y proveedores (Navajas, 1991; Artana *et al*, 1998); 3- las ganancias rápidas y visibles en la eficiencia económica y en la innovación así como también en la apreciación en el valor de las compañías y en la expansión de la cobertura y mejora de la calidad de los servicios como consecuencia del cambio de incentivos generado por las reformas encaradas (FIEL, 1999).

Por otro lado, desde una especie de “fatalismo analítico”, las conclusiones son contrastantes con las que se acaban de mencionar. Así, se destacan 1- la concentración económica y centralización del capital a través de la transferencia de activos estatales subvaluados al sector privado y de la redefinición de las relaciones de propiedad en el seno de éste a partir de adquisiciones, fusiones y absorciones de empresas (Basualdo, 2000; Arceo y Basualdo, 2002); 2- la adopción de marcos regulatorios imprecisos y decisiones regulatorias sesgadas que conservaron y preservaron mercados monopólicos y oligopólicos (Azpiazu, 2001; Abeles *et al*, 2001;); 3- el deterioro registrado en el mercado de trabajo, en el cual la privatización tuvo un rol clave primero mediante retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas y luego mediante la intensificación de la jornada de trabajo y la terciarización de actividades (Duarte, 2002); 4- las recurrentes renegociaciones contractuales que han tendido a consolidar y a aumentar los beneficios de privilegio de las empresas privatizadas a través de ajustes de tarifas, postergación de las revisiones tarifarias, extensión de los plazos de las concesiones, condonación de incumplimientos empresarios en materia de inversiones comprometidas y / o en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos (Azpiazu, 1999; 2002).

Entre estas dos miradas casi extremas, el presente trabajo brinda una perspectiva que otorga alguna oportunidad a la “no universalidad” de las conclusiones tomando como punto de partida la necesidad de diferenciar experiencias y de descubrir matices. La estrategia de análisis por la que se ha optado descarta el arribo a resultados generales y unívocos pero permite, en cambio, encontrar los grises del proceso. Seguramente estos grises no tengan los brillos de los extremos ni conduzcan a definiciones totalizadoras pero pueden abrir paso para una mejor evaluación del proceso en cuestión.

1.4. Algunas consideraciones acerca del método comparado

Explicar los diferentes grados de capacidad de control de las agencias reguladoras sobre las empresas privadas prestadoras de servicios públicos así como su impacto en la protección de los derechos de los usuarios implica afrontar la *“azarosa aventura de la comparación en la ciencia política, llena de potencialidades y esperanzas pero afectada por una endeblez casi crónica”* (Subirats, 1992: 17). Cabe acompañar a Sartori cuando dice que *“en los mares abiertos (los mares de la comparación) quien navega al azar y sin brújula corre el riesgo, en cada momento, de naufragar”* (1994: 46). De aquí la importancia de contar con una buena teoría, hipótesis claras y falsables y una adecuada estrategia de investigación con el objetivo de generar inferencias causales válidas sobre la problemática de la regulación de servicios públicos.

La idea de que la comparación es “algo bueno” nace directamente de nuestro modo intuitivo de comprender el mundo. Con frecuencia se sostiene que todo conocimiento es intrínsecamente comparado y que el mero hecho de afirmar algo sobre un objeto supone que éste se está comparando con otro, o al menos con el concepto de la clase de objetos a la que pertenece. En este sentido, comparar es el ejercicio básico de toda actividad cognoscitiva (Morlino, 1994). Sin embargo, esta no es una comparación explícita y sistemática como la que es necesario realizar para llegar a conclusiones sobre la relación entre diversas variables.

Como afirman Meny y Thoenig, *“la superioridad del análisis comparado reside, especialmente, en que hace voluntaria y explícita la comparación, que convierte en método, mientras que en los estudios no comparativos, la comparación, aunque está siempre subyacente, permanece implícita y no confesada”* (1992: 229). El método comparado es un método en el sentido real de la palabra: un proceso de análisis basado en

una lógica que se concentra en las diferencias y similitudes entre los casos estudiados. En esta misma dirección, Schmitter (1991) señala que la comparación implica realizar un esfuerzo analítico consciente para explorar las diferencias y similitudes entre distintas unidades, tomando este esfuerzo como base para desarrollar argumentos teóricos, verificar hipótesis, inferir relaciones de causalidad y producir generalizaciones teóricas.

1.5. Marco teórico

Para evitar que nos abrume la enorme cantidad de observaciones reales y potenciales que hay sobre el mundo es necesario organizar los hechos para que sean consecuencias observables de alguna teoría. Al igual que Manheim y Rich (1988), sostenemos que sin una buena teoría es imposible llevar a cabo una investigación pues no se sabría cómo filtrar ni ordenar las ilimitadas observaciones que se pueden obtener a partir del estudio de cualquier ámbito de la realidad política, ni tampoco cómo obtener conclusiones científicamente relevantes sobre los datos. Así, las teorías pueden ser definidas como “*conjuntos de conceptos lógicamente relacionados que representan lo que creemos que sucede en el mundo*” (Manheim y Rich, 1988: 31).

Tanto la descripción como la explicación son esenciales para comprender los fenómenos que interesa estudiar. La descripción precede a la explicación dado que resulta difícil encontrar las causas o consecuencias de un fenómeno cuyas características no se conocen de antemano con cierto detalle. Sin embargo, una investigación que se limita a describir pierde gran parte de su interés si no está vinculada a alguna relación causal, razón por la cual sostenemos que la explicación constituye el fin último de la investigación científica. En este sentido, Ferejohn nos dice “*Queremos que las teorías de las ciencias sociales proporcionen explicaciones causales de los acontecimientos y que expliquen las*

razones de la acción social o su significado. No solo queremos saber lo que llevó al agente a realizar un acto determinado sino sus razones para hacerlo” (1993: 228).

Tanto la descripción como la explicación deben trascender lo que se observa y servir para conocer aquello que no es posible observar. La inferencia entendida como un proceso en el que se utilizan hechos que conocemos para aprender sobre lo que desconocemos es un elemento fundamental del conocimiento científico.

También es necesario reflexionar acerca de la simplificación como una de las primeras y más difíciles tareas de la investigación científica. Al respecto, King *et al* (2000) reconocen que simplificar nos expone a ser criticados por omitir aspectos de una situación aunque ningún investigador puede evitar la simplificación, la cual ha sido parte integrante de todas las obras académicas y que probablemente siempre lo será. Ninguna descripción (cualquiera sea su densidad) y ninguna explicación (independientemente del número de factores explicativos que contemple) pueden llegar a captar la realidad del mundo en toda su amplitud y complejidad². No queda más remedio que simplificar. En palabras de King *et al*: *“La simplificación sistemática es un paso crucial hacia el conocimiento útil”* (2000: 54).

Teniendo en cuenta estas consideraciones a continuación intentaremos construir un enfoque conceptual desde la ciencia política sobre la regulación de servicios públicos privatizados a partir del cual intentaremos elaborar hipótesis falsables y recoger datos necesarios para contrastar tales hipótesis.

² Por este motivo el conocimiento científico es considerado como un proceso imperfecto por definición.

1.5.1 Hacia una teoría de la regulación de servicios públicos desde la ciencia política

Si bien se suele reconocer en el ámbito de la ciencia política que sin un entendimiento de la dinámica de los actores no se puede comprender totalmente el proceso de elaboración de políticas públicas, la mayoría de los análisis evitan abordar esta cuestión, en parte por el predominio de una visión normativa pero también debido a una falta de voluntad para penetrar en las complejidades propias de este proceso (Peters, 1992).

En este sentido y a partir de la problemática de la regulación de servicios públicos como objeto de estudio, intentaremos avanzar en esta progresiva diferenciación de un espacio de confluencia entre tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política dada la incapacidad de las aproximaciones más clásicas para reflejar la compleja realidad de las políticas. Dicho espacio de confluencia estará conformado por el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización. Se trata, como apunta Mintzberg (1990), de ir de safari, superando estrecheces que sólo logran saber cada día más de “piernas” o “cabezas” pero no contribuyen a reconocer cómo es en realidad el “animal” que buscamos.

Esta tendencia al eclecticismo parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la problemática de la regulación de servicios públicos. Es probable que dicha complejidad haga más inciertas nuestras inferencias pero no tiene porqué hacerlas menos científicas. Como bien nos dice Schelling: *“La pregunta no es cómo el fenómeno debe ser cambiado, torcido, restringido o distorsionado para hacerlo explicable, cueste lo que cueste, en base a principios que de una vez y para siempre hemos decidido no trascender. La pregunta es hasta qué punto debemos ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción al fenómeno”* (1978: 54).

1.5.2 ¿Porqué es necesaria la regulación?

Las perspectivas predominantes en los estudios de regulación de servicios públicos son aquellas que se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos. Sosteniendo la necesidad de trascender la lógica mercantil para definir las opciones de acción estatal que se pueden ejercer mediante la política regulatoria, nuestra perspectiva considera a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. A continuación, y pese a que está fuera del alcance de este trabajo describir con detalle los fundamentos económicos, presentamos un conjunto de elementos básicos que justifican la regulación de servicios públicos desde los enfoques de mercado para luego exponer nuestra visión acerca de por qué es necesaria la regulación.

1.5.2.a Los enfoques de mercado

Desde lo que hemos dado en denominar enfoques de mercado, existen dos tipos de argumentos que, aunque conducen a conclusiones análogas sobre la necesidad de regular, aportan matices distintos a la respuesta de porqué es necesaria la regulación. Si bien ambos tipos de argumentos propician la intervención estatal vía regulación, el primero, desde la economía de la información, tiende a identificar esta intervención como un complemento a los mercados mientras que el segundo, desde los “fallos del mercado”, identifica esta intervención como moderadora de los mismos (Lasheras, 1999). Veamos con más detalles en qué consisten ambos tipos de argumentos.

Problemas de información

Stiglitz (1989) plantea que los problemas de información se encuentran presentes en cualquier actividad humana y, en particular, afectan a las decisiones económicas impidiendo que el mercado, como modelo, conduzca a soluciones óptimas.

En este sentido, no pueden existir mercados que cubran todos los riesgos inherentes a los intercambios presentes y futuros. Por ejemplo, en aquellas inversiones que tienen un período especialmente largo de recuperación como la generación eléctrica mediante energía nuclear, la cual se sitúa en torno a los 50 años, es imposible que puedan existir mercados en los que se intercambien todos los riesgos vinculados a estos proyectos. Dado este nivel de incertidumbre, la cantidad de información necesaria resulta no sólo intratable por los agentes económicos sino que es directamente imposible de obtener. No se pueden calcular todas las posibilidades de riesgo del futuro ni determinar las probabilidades asociadas a cada una de ellas. De esta manera, los mercados no pueden situar todos los riesgos de acuerdo con la diferente valoración que cada agente tenga de los mismos porque el futuro no se puede prever y, en consecuencia, dado que los mercados no pueden ser completos, se producirán asignaciones no eficientes³.

Por otro lado, cuando la información no es perfecta también aparecen problemas de selección adversa que impiden obtener asignaciones eficientes debido a que los agentes económicos intentan aprovechar las diferencias de información para maximizar beneficios. A modo de ilustración, el precio de los contratos de largo plazo para el suministro de energía eléctrica acordado entre generadores y consumidores puede ocasionar la expulsión

³ En este apartado utilizamos el concepto de eficiencia de Pareto. Así, una asignación de precios, cantidades y rentas es pareto-eficiente cuando no existe asignación alternativa que, dejando a todos los agentes económicos al menos tan satisfechos como antes, consiga que alguno o algunos estén mejor.

del mercado de las empresas de generación que utilizan tecnologías más caras (por ejemplo, la térmica). Estas tecnologías, aunque sean las más caras, también son las más flexibles debido a que pueden variar su producción en poco tiempo mediante adaptaciones a los cambios inesperados de demanda. Dado que los contratos se irán firmando según las mejores ofertas en precio y que cada consumidor no puede identificar la tecnología utilizada en la energía que consume, aunque los consumidores demanden esa flexibilidad y se encuentren dispuestos a pagar por ella, pueden no firmar contratos con este tipo de centrales. Así, al no tener la información suficiente para observar esta característica de la energía que consumen y que afecta al sistema eléctrico en su totalidad, los consumidores pueden terminar expulsando del mercado a las empresas que la aportan.

Finalmente, también existen problemas de “riesgo moral” o de manipulación de comportamientos. El ejemplo de la flexibilidad que aportan las centrales térmicas al sistema de energía eléctrica ante variaciones no esperadas de la demanda puede utilizarse también para ilustrar este riesgo. Si las empresas de generación que aportan mayor flexibilidad son las más caras y el precio acordado en los contratos no distingue entre energía que tiene esta cualidad y la que no la tiene como consecuencia de que no hay información para ello, las empresas, una vez pactado un precio en el contrato, tendrán incentivos para sustituir energía flexible por energía rígida, generada mediante centrales que utilicen tecnologías más baratas. Así como en el caso de selección adversa los problemas de información alteraban la composición de la oferta, en este caso dichos problemas alteran el comportamiento de los generadores y provocan ineficiencias. El consumidor podría estar pagando una flexibilidad que las empresas no están produciendo.

Pese a que los ejemplos utilizados para ilustrar estos problemas de información pudieran inducir a pensar que se trata de situaciones particulares, Stiglitz (1989) sostiene

que incluso ante problemas de información no muy relevantes como aquellos cuyos costes de corregir las asimetrías son relativamente pequeños, el equilibrio de los mercados puede no existir. Por lo tanto, los problemas de información no deben considerarse como una excepción sino más bien como una regla general presente en las actividades económicas.

Fallos del mercado

Los economistas neoclásicos han sido quienes, al desarrollar el concepto de “fallos del mercado”, determinaron las condiciones en las que resultaba necesaria la intervención estatal en la economía.

La presencia de externalidades constituye un “fallo del mercado” que justifica la intervención estatal. Se trata de situaciones en las que la ganancia de ciertos productores o la satisfacción de ciertos consumidores están afectadas por los comportamientos de otros productores y consumidores. En la medida en que existen beneficios y costos asociados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por los mecanismos de mercado, es el sector estatal quien debe intervenir para aplicar correcciones al precio de mercado para que los actores incorporen los efectos externos en sus cálculos económicos y se eviten los sacrificios en términos del bienestar. Por ejemplo, el valor que posee una red telefónica con muchos clientes conectados es mayor para cada cliente que el valor de conectarse a una red con pocos clientes. Cada cliente nuevo que se conecta implica un beneficio a los demás y este beneficio debería estar incorporado en el precio de conexión a la red, lo cual significaría que, cuando la red está en expansión, nadie debería cobrar a los nuevos clientes, quienes deberían estar subvencionados por ese valor que aportan. Sin embargo, es muy

difícil definir unos derechos de propiedad⁴ que incorporen estos efectos y cuyos precios puedan determinarse mediante la libre negociación de los interesados y que incorporen estos beneficios de conectarse a la red, especialmente si consideramos que la red requiere de importantes inversiones iniciales para alcanzar una capacidad determinada. Si se incorporasen los efectos externos de la red, los futuros clientes deberían financiar una mayor proporción de los costes de inversión que los clientes que primero se conectan a la misma dado que hasta sobrepasar una cierta masa crítica los primeros aportan mucho más valor a la red que los últimos. Ante esta situación, es probable que ningún promotor esté dispuesto a realizar la inversión inicial sin la existencia de una regulación que asegure la recuperación de las inversiones una vez que la red haya sido construida.

Un segundo “fallo del mercado” se origina a partir de la presencia de indivisibilidades vinculadas a ciertos bienes que un individuo puede consumir sin disminuir en nada el consumo de otros y disuaden a la iniciativa privada de encarar su provisión por cuanto es un bien que si está disponible para un consumidor lo está disponible para todos los demás. Por ejemplo, un parque natural con especies animales y vegetales en vías de extinción es un bien del que disfrutan no sólo aquellos que lo visitan con frecuencia sino que tiene un valor económico para los habitantes de la región, del país y del mundo, incluyendo a las generaciones futuras, debido a que tendrán la posibilidad de conocer directamente la existencia de esas especies que, de otra manera, se hubieran extinguido. Satisfacer este interés general de proteger los parques naturales y evitar la extinción de especies animales y vegetales a través de la intervención estatal es más sencillo que la

⁴ En términos de Furubotn y Pejovich (1972), los derechos de propiedad pueden definirse como la suma de tres derechos sobre un bien económico: el derecho a utilizarlo, el derecho a disponer de sus rendimientos y el derecho a cambiar su forma o sustancia.

negociación e intercambio entre los interesados (presentes y futuros) para decidir y financiar los costes de declarar la zona como parque natural.

La existencia de economías de escala, es decir, la tendencia de los costos a reducirse con una producción mayor, es otro “fallo del mercado” que justifica la intervención estatal. Generalmente las economías de escala llevan a la ruptura de las condiciones de competencia perfecta, originando situaciones mono u oligopólicas. Este es el caso de los monopolios naturales donde, en razón de los altos costos fijos que implica la producción de ciertos bienes, el número óptimo de proveedores de un bien es uno y la presencia de muchos productores sería ineficiente. Por ejemplo, con más de una red de distribución de gas natural encargada de acercar el gas desde la red de transporte hasta los hogares domésticos, los costes de distribución por unidad del producto resultarían más elevados y el coste por consumidor sería más alto. De este modo, distribuir gas con varias redes resulta ineficiente comparado con el uso de una sola red. Sin embargo, para establecer el precio al que deben vender los monopolios naturales se necesita la intervención estatal con el objetivo de evitar que abusen de su poder de mercado y se alejen de los precios de eficiencia.

1.5.2.b Más allá del mercado: una perspectiva de la regulación como control

Explicábamos anteriormente las perspectivas económicas en los estudios de regulación de servicios públicos, las cuales se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos. Desde estas perspectivas, la regulación es considerada como un estímulo y complemento de la empresa privada para la generación de un ambiente que incentive la inversión o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación. En términos de

Spiller, “*el principal objetivo de la regulación es garantizar una óptima inversión, calidad y, en el largo plazo, bajos precios. Es decir, otorgar credibilidad a la inversión en el sector*” (1998: 8).

Sosteniendo la necesidad de trascender la lógica mercantil para definir las opciones de acción estatal que se pueden ejercer mediante la política regulatoria, nuestra perspectiva considera a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios.

El concepto de regulación que utilizaremos en este trabajo hace referencia a toda la serie de instrumentos mediante los cuales se establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas. Así, las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad de las empresas por presumibles razones de interés público.

En esta misma dirección, Selznick (1985) define a la regulación como un control prolongado y localizado, ejercitado por una agencia pública, sobre una actividad a la cual se le atribuye relevancia social. Asimismo, Viscusi *et al* (1995) caracterizan la regulación como una limitación impuesta por el sector público para restringir las elecciones de las empresas. Por su parte, para Horn (1995) la regulación busca alcanzar sus objetivos actuando sobre los factores exógenos a la función de decisión de las empresas constituyendo, por lo tanto, un conjunto de actuaciones públicas que corrige o amplía los incentivos presentes en las decisiones de los agentes económicos.

De esta manera, las políticas de regulación constituyen un tipo de intervención estatal que restringe, influye o condiciona las actividades de las empresas y las obligan a que actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera.

La regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos al conjunto de las actividades de la administración pública. En este sentido, los objetivos que pueden satisfacer las políticas de regulación no están aislados del conjunto de acciones que emprende el Estado, cualquiera sea el ámbito en que éste se manifieste dinámicamente. Como sostienen Hancher y Moran (1998), la regulación está enraizada en las prácticas de la intervención estatal y sus objetivos son explicables en referencia a los objetivos más generales de aquella intervención. Por ende, es posible asumir que las políticas públicas no constituyen una respuesta “aleatoria” a los diferentes públicos que van emergiendo sino que se dirigen hacia determinados fines vinculados a la naturaleza misma de la autoridad pública, entre los que podemos destacar: asegurar el orden y la armonía social, crear condiciones para el proceso de generación de riqueza y obtener apoyo político. Aún cuando algunas acciones estatales estén más vinculadas que otras a los macro-objetivos señalados, es evidente que muchas de ellas habrán de generar impactos combinados.

Sin embargo, la naturaleza de las tareas regulatorias tiene algunas particularidades que conviene considerar al momento de controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos. Como mencionáramos en el primer apartado de este capítulo en base a Majone y La Spina (1993), las tareas regulatorias son ejercidas por organismos (agencias o entes especializados) que gozan de poderes *quasi judiciales*, como el de imponer sanciones por una baja calidad del servicio; *quasi legislativos*, consistentes en determinar reglas de conductas obligatorias; *administrativos y de gestión*, permitiendo interferencias que incluso penetran en la gestión empresarial; *ejecutivos, de investigación y de programación*, que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de

investigaciones sobre un problema objeto de intervención y recomendación de una nueva legislación.

¿Cuáles fueron los motivos de fondo en América Latina para la creación de los entes reguladores, generalmente con un importante grado de autonomía (al menos formal)?

Por una parte, la explicación puede asociarse a procesos de isomorfismo institucional, los cuales hacen referencia a una tendencia de las organizaciones a adoptar fórmulas aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, es decir, el modelo anglosajón (en particular, Estados Unidos). Como lo explican Powell y Di Maggio (1991), este isomorfismo institucional puede darse a través de dos tipos, los cuales parecen estar presentes en el caso latinoamericano: 1- el isomorfismo coercitivo como resultado de las presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones (FMI y Banco Mundial, por ejemplo) para que se reproduzcan pautas y estructuras de funcionamiento; y 2- el isomorfismo mimético como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir.

Por otra parte, el modelo de las agencias autónomas también atraía bastante a los gobiernos latinoamericanos por sus propias dificultades para establecer y desarrollar organismos de fuerte capacidad técnica, independientes de la clásica política clientelista (Sancho, 2003). Esto llevó al convencimiento de que se debían crear unos organismos que estuvieran (al menos formalmente) fuera del alcance de los intereses y las maniobras de los propios políticos, con unos recursos propios que también evitaran en lo posible la captura de estos organismos por parte de las empresas privadas. Su propósito clave era conseguir que unos determinados mercados de gran trascendencia económica funcionasen correctamente, reduciendo sus posibilidades de captura y haciendo algo más creíbles los

objetivos de la intervención estatal (aún a costa de aceptar límites a su capacidad de introducir estrategias respecto a las políticas públicas del sector).

La visión de la regulación que adoptamos en este trabajo acepta como una premisa central el hecho de que, por su propia estructura, el proceso de regulación es altamente imperfecto. Dicha imperfección se origina en la evidente asimetría de recursos entre las empresas privatizadas y los usuarios. Mientras que, por un lado, las empresas cuentan con recursos económicos y de información y tienen canales fluidos de contacto con las instancias de decisión, por otro lado, los usuarios en general cuentan con formas organizativas incipientes, carecen de la necesaria información para evaluar el funcionamiento de los servicios y en buena medida desconocen el alcance de los derechos y obligaciones de las partes. A esta elevada disparidad se suma, en muchos casos, la imposibilidad de elegir el prestador del servicio.

Así, resulta innegable que los usuarios son los actores más débiles del sistema a partir de su dificultad para hacer visibles sus demandas y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados, como consecuencia de sus intereses amplios y heterogéneos y de sus altos costos de participación.

Ante este escenario, creemos necesario ir más allá de la lógica mercantil que subyace a la mayoría de los estudios de regulación y que interpela a las agencias reguladoras en relación a la generación de un ambiente que incentive la inversión privada o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación. Nuestro punto focal de atención estará centrado también (y fundamentalmente) en la regulación como mecanismo de control de los actores más poderosos del sistema para ver su impacto en la calidad del servicio suministrado, en el acceso equitativo a las redes, en la protección ambiental, en la seguridad de los productos, en el derecho a la información y a la participación ciudadana

así como en todos aquellos criterios orientados a preservar el interés público por sobre cualquier interés particular, los cuales constituyen “efectos colaterales” desde el punto de vista de los enfoques de mercado. De esta manera, consideramos que, a través del control de las actividades de los prestadores privados de servicios públicos, el ejercicio de la regulación constituye el resguardo principal para la protección de los derechos de los usuarios.

Una vez más es necesario aclarar que los enfoques económicos que se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos no son contradictorios con la perspectiva adoptada en este trabajo sino que, por el contrario, sólo una visión integradora puede apuntar a la búsqueda de equilibrios adecuados entre el resguardo de la rentabilidad empresaria, la protección de los usuarios y la calidad de los servicios públicos.

1.5.3 El análisis de políticas públicas

Explicitadas en el apartado anterior las razones que justifican la regulación de servicios públicos, podemos decir que las políticas de regulación constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas éstas como el conjunto de decisiones (acciones o inacciones) que lleva a cabo una instancia gubernamental para intentar solucionar los problemas que en un momento determinado forman parte de la agenda pública.

El análisis de políticas públicas es un campo que se desarrolla durante la segunda mitad del siglo XX como un potente arsenal de herramientas conceptuales a partir del gran incremento en la capacidad de actuación de los poderes públicos de las sociedades avanzadas con la expansión del llamado Estado de Bienestar.

Vale acompañar a Wildavsky (1979) cuando sostiene que la aproximación propia del análisis de políticas públicas no permite por sí misma hablar de una nueva disciplina académica ni nada parecido. Más bien, nos encontramos en un campo propicio al uso de diversos enfoques disciplinares y de técnicas analíticas de diverso “calibre” y “dureza”.

Las perspectivas teóricas de las políticas públicas se han estructurado alrededor de dos grandes líneas de investigación. Por un lado, se ha cristalizado un enfoque con una finalidad prescriptiva, con tendencias a la formalización, que busca corregir y contribuir a la mejora de las decisiones públicas. Por otro lado, se ha configurado un enfoque positivo, menos modelizable, que pretende producir explicaciones sobre la lógica que subyace al proceso decisorio de las políticas.

Mientras la primera línea de investigación ha ido convirtiéndose en un conjunto de técnicas orientadas a encontrar la mejor opción para resolver determinados problemas públicos, la segunda ha ido construyendo un campo conceptual que va posibilitando de forma creciente analizar cómo cuestiones clave de la ciencia política (actores, relaciones de poder, estructura de recursos, conflictos en juego, distribución de costos y beneficios) se dirimen y resuelven en el proceso de elaboración de políticas (Brugué y Gomá, 1998).

Es en esta segunda línea de investigación, sin duda, en la que nos situamos y de ella intentaremos derivar las herramientas de análisis necesarias para afrontar el estudio de las políticas de regulación de servicios públicos en Argentina.

¿Porqué los gobiernos formulan e implementan determinadas políticas públicas?, ¿qué elementos inciden en el modo en que dicho proceso se lleva a cabo? A través del análisis de las principales políticas públicas es posible analizar la compleja relación entre las esferas de la sociedad y el Estado, en tanto las mismas expresan el accionar de los actores relevantes en el marco de un determinado conjunto de reglas de juego.

Llegados a este punto conviene realizar una aclaración conceptual importante: creemos necesario descartar al Estado como actor unificado y considerarlo como una diversidad de actores, cada uno con sus funciones, recursos y estructuras específicas, con formas, comportamientos y objetivos diferentes. Como afirma Jordana (1995), el Estado ya no es un actor unificado sino una multiplicidad de actores conectados débilmente entre sí por numerosas reglas que no evitan el predominio de direcciones particulares y específicas por parte de cada uno de sus agentes. Para dotar de carga teórica la noción de Estado y mantener su noción comprensiva, debería plantearse que su unidad (como abstracción) se deriva en buena parte de la propia percepción social que un amplio conjunto de estructuras públicas genera.

Dentro de esta segunda línea de investigación que pone énfasis en los actores y en sus procesos de interacción, existe una distinción tradicional (y pedagógica) de las políticas públicas en sucesivas etapas predecibles, la cual consideramos que tiene un poder explicativo más aparente que real ya que no logra captar la complejidad de la realidad que pretende explicar debido a su reduccionismo y unidireccionalidad⁵. Según Lindblom, *“rápidamente se descubre que el reparto de papeles en este drama no cambia mucho al ir pasando desde el primer acto hasta el último”* (1991: 11). Más aún, la separación de las políticas en diversas etapas suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la elaboración de las políticas es un *“proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados”* (1991: 13).

⁵ Aún cuando no existe consenso entre los especialistas en el número de etapas que resultan sustantivas, es posible enumerar las siguientes: a- definición del problema y su ingreso a la agenda gubernamental; b- formulación de alternativas; c- adopción de una decisión; d- implementación de la decisión seleccionada; y f- evaluación de los resultados obtenidos. Para profundizar en el análisis de cada una de estas etapas se recomienda el trabajo de Tamayo Sáez (1997).

Coincidimos con Lindblom cuando expresa que la elaboración de políticas públicas es “*un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos*” (1991: 13). Así, a diferencia de la distinción tradicional de las políticas públicas en sucesivas fases, nosotros pondremos énfasis en la actuación de las agencias reguladoras así como en sus interacciones específicas con otros actores en función de estrategias de negociación diversas en el marco de reglas de juego que delimitan aquellas interacciones presentes en el proceso de elaboración de las políticas de regulación. En este contexto, y más allá de cuestiones formales o esquemas jerárquicos, nos interesan explicar la forma a través de la cual la capacidad de control de las agencias reguladoras sobre las actividades de las empresas privatizadas impacta en la protección de los derechos de los usuarios de servicios públicos.

Lo dicho hasta aquí implica acompañar a Regonini cuando apunta: “*Cualquier intento de utilizar las políticas públicas como elementos para el conocimiento de los mecanismos reales de gobierno tiene el peligro de convertirse en marginal si no demuestra saber afrontar el tema del poder*” (1995: 21). Y si bien existe un amplio consenso en el ámbito de la ciencia política respecto a la importancia del estudio del fenómeno del poder a partir de su carácter relacional, éste es uno de esos conceptos que inevitablemente implica disputas interminables sobre su uso correcto.

Aquí seguiremos la propuesta de Lukes (1975) para quien el poder no sólo debe conceptualizarse tanto en términos de adopción de decisiones como de no adopción de decisiones, sino que además es necesario ir más allá para examinar también las diversas maneras de impedir que se planteen demandas latentes en la sociedad. En palabras del propio Lukes: “*La más eficaz e insidiosa utilización del poder consiste en impedir que un conflicto aflore*” (1975: 24).

Así, la aproximación del análisis de políticas públicas que adoptaremos se sitúa en una perspectiva inductiva que pretende contribuir al estudio de los actores; sus recursos; sus preferencias en relación con la adopción de decisiones, la no adopción de decisiones y con las demandas latentes no planteadas; sus entramados de interacciones; y los resultados generados, desde un enfoque dinámico que considera las dimensiones tiempo y espacio.

1.5.4 El concepto de actor

Aunque presente en todo el análisis previo, el concepto de actor no ha sido aún delimitado. Considerando que no se puede identificar a todo individuo o colectivo con un actor, en este marco analítico el concepto de actor hace referencia a aquellos individuos o grupos que poseen capacidad de negociación expresada en la posibilidad de influir en la elaboración de las políticas públicas mediante el uso de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos⁶.

¿Cómo se producen las decisiones de los actores? Los defensores del modelo de racionalidad absoluta parten del supuesto de que los actores disponen de un ordenamiento coherente de valores e ideas correctamente conceptualizadas, cuentan con toda la información requerida, hacen un inventario exhaustivo de todas las alternativas disponibles identificando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa para, finalmente, elegir la mejor opción seleccionada.

El aporte de Herbert Simon (1955) consiste en haber demostrado que este modelo es irreal. Los actores operan guiados por una “racionalidad limitada”, lo cual implica que los involucrados no optimizan sus decisiones sino que a lo sumo satisfacen dentro de un

⁶ Más allá de esta definición general, cabe acompañar a Meltsner (1992) cuando afirma que el término actor es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio.

conjunto circunscrito de posibilidades en función de límites cognitivos, información incompleta y dificultades para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. En términos del propio Simon, *“la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y absoluto en el mundo real, o incluso para aproximarse razonablemente a esa racionalidad absoluta”* (1955:198).

En esta misma dirección, Lindblom (1959) destaca que el enfoque de racionalidad absoluta supone capacidades y fuentes de información que los actores simplemente no tienen, por lo que es absurdo pensarlo como enfoque para elaborar políticas cuando el tiempo y el dinero que se pueden asignar a un problema son limitados. Ampliando la tesis de “racionalidad limitada” de Simon, Lindblom puntualiza que los actores reducen el universo de las opciones a aquellas que difieren poco de las que se llevan a cabo e *“ignoran muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignoran también otros valores importantes propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración”* (1959: 84-85). Así, para Lindblom el incrementalismo (lo que él denomina “la ciencia de salir del paso”) es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política.

Las restricciones de una decisión van más allá de los límites cognitivos, la información incompleta y la escasez de recursos económicos e incluyen también limitaciones legales, condicionamientos políticos provenientes de adversas correlaciones de fuerza, reticencias e inercias administrativas, tecnológicas y hasta culturales que son inherentes a la elaboración de políticas. Y como bien señala Majone: *“Todas las restricciones, ya sean imposibilidades físicas o lógicas, limitaciones económicas,*

prohibiciones legales, inviabilidades políticas, tienen las mismas consecuencias prácticas: todas excluyen ciertos cursos de acción que serían tal vez posibles” (1989: 91).

Además de este mundo de racionalidad limitada, como veremos en el próximo apartado, cada decisión que un actor adopte depende de las expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

La forma e intensidad en que los diferentes grupos e incluso individuos logran conquistar (por sí mismos o a través de alianzas con otros) recursos para formar parte del proceso de elaboración de las políticas públicas está relacionada con (a la vez que impacta en) el entramado de reglas de juego vigente en un momento determinado. Dicho entramado de reglas 1- fija los límites de factibilidad de los actores para la realización de intereses y alcance de objetivos; 2- define probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos factibles; y 3- brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influye la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para la realización de intereses y alcance de objetivos.

Conviene hacer una aclaración importante en este punto. En las últimas dos décadas, desde lo que se ha denominado el neoinstitucionalismo, se ha recuperado la importancia del papel de las reglas de juego en la interacción entre los actores ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. Sin embargo, como bien sostiene Scharpf (1993), existe el peligro de llegar a simplificaciones tan criticables como las que la corriente neoinstitucional pretende hacer frente si se enfatiza el papel de las reglas hasta el punto de eliminar las características del juego de todo proceso de elaboración de políticas públicas. Siguiendo con este argumento, Gomá y Subirats (1998) afirman que si bien la recuperación de las reglas en el juego de formación de políticas era

probablemente necesario, no se puede conferir ahora a los condicionantes institucionales un valor explicativo tan general que reduzca la permanente capacidad de los actores de redefinir el juego y el problema que lo ha suscitado⁷.

De lo dicho hasta aquí se desprende que cuando en la búsqueda por satisfacer sus intereses y alcanzar sus objetivos los actores ponen en movimiento sus recursos, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo plantean March y Olsen: *“Los procesos de creación y cambio de actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde”* (1997: 64).

1.5.5 El análisis estratégico de la acción colectiva en la regulación de servicios públicos

Partimos del supuesto de que tanto las agencias reguladoras (principal foco de nuestra atención) como el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación son racionales y, dada cierta distribución de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos, se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines. El hecho de que los actores se comportan racionalmente debe

⁷ Para profundizar este punto recomendamos el trabajo de Peters (2003) quien identifica al menos siete versiones del institucionalismo en la ciencia política. Esta dispersión intelectual, en términos de Peters, constituye el elemento central para comprender el retraso en el desarrollo de una teoría institucional más amplia y sólida que permita comprender mejor, por ejemplo, cuál es el origen de las instituciones así como las formas en que cambian.

entenderse en el sentido de que dadas ciertas metas y frente a un conjunto de estrategias posibles, los actores seleccionarían aquella estrategia que incremente sus oportunidades de satisfacer dichas metas. La racionalidad, por tanto, es concebida como instrumental: las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino en función de sus resultados o “utilidad” esperada (Acuña, 1995).

El cálculo con el que la agencia reguladora establece esta relación medios/fines, y el comportamiento resultante, incorpora la percepción y conocimiento sobre las reglas y dinámica de funcionamiento que caracterizan al conjunto de relaciones sociales en la que los actores están inmersos. Las relaciones sociales se presentan a las agencias reguladoras, entonces, como estructuras de opciones que conllevan distribuciones de costos/beneficios y probabilidades de éxito diferenciales para sus acciones, objetivos y realización de intereses.

Además de la racionalidad instrumental explicada anteriormente, otro presupuesto general sobre el comportamiento de los entes reguladores y del resto de los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de la regulación de servicios públicos es que los guía una racionalidad estratégica y que sus decisiones son interdependientes. Por racionalidad estratégica se alude a aquella que no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros sino que considera tanto el comportamiento propio como el de los otros como variables. Según Elster (1984), la esencia de la racionalidad estratégica está en que ningún actor puede considerarse como un privilegiado en comparación con los demás: cada uno tiene que decidir partiendo del supuesto de que los otros son racionales en la misma medida que él.

La variabilidad de los comportamientos está determinada por los constreñimientos impuestos por la estructura costo/beneficio de las opciones estratégicas, por la estructura de preferencias de los actores y por su interdependencia en la toma de decisiones estratégicas.

La interdependencia, a su vez, implica tres propiedades: 1- los beneficios de cada agencia reguladora dependen de las decisiones del conjunto de los actores intervinientes; 2- los beneficios de cada agencia reguladora dependen de los beneficios de todos los actores intervinientes; y 3- dado que el éxito de los objetivos buscados por un actor dependerá de las decisiones que adopten el resto de los actores, la elección de cada agencia reguladora depende de la elección del conjunto de los actores.

El resultado de la articulación de las estrategias de todos los actores involucrados en el proceso de la regulación puede llegar a ser la variación del juego (lo hayan o no buscado los actores) tanto por cambios en el ambiente (es decir, la variación del juego porque cambian los actores participantes, los recursos de los actores o la estructura de costo/beneficio que enfrentan) como por cambios en los actores mismos (por ejemplo, como resultado de variaciones en los órdenes de preferencia).

Es importante subrayar que tanto los entes reguladores como el resto de los actores se comportan en forma estratégica dentro de coyunturas o períodos en los que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos y decidir un curso de acción como para poder alcanzarlos. Estos “espacios temporales” pueden ser considerados coyunturas estratégicas cuyas características son la relativa estabilidad de los actores participantes y sus preferencias, así como la relativa estabilidad de la estructura de opciones que enfrentan y de los recursos con que cuentan. Más aún, en cada coyuntura estratégica generalmente existe un bien que es objeto dominante de la lucha política y que, por lo tanto, ordena las prioridades y la distribución de costo/beneficio en juego durante el período⁸.

⁸ Cabe aclarar que las formas organizativas, la capacidad de acción estratégica, los actores y las opciones que enfrentan a pesar de aparecer como “dados” en una coyuntura determinada son, de hecho, el resultado de la

Los procesos sociales gozan, además, de un alto dinamismo porque la conducta de los actores siempre contempla (y es resultado de) una variedad de deseos y objetivos políticos simultáneos y distintos. Los actores pueden participar en conflictos de muy diversas características y estos conflictos pueden estar relacionados de tal manera que la resolución de uno condicione la manera de resolución de otros. Es más, en tanto los actores pueden participar en conflictos de diverso grado de asignación, en cada coyuntura pueden enfrentar, simultáneamente o no, conflictos de diverso nivel.

Así, entre los diferentes niveles de conflicto que los actores pueden enfrentar al evaluar posibles acciones colectivas encontramos, en primer lugar, conflictos sobre resultados específicos en los cuales la estructura de opciones estratégicas que enfrentan estos actores se presenta dentro de un conjunto de reglas “dadas”. En segundo lugar, los actores enfrentan conflictos sobre las reglas que determinan las posibles estrategias para obtener resultados específicos. En tercer lugar, los actores se pueden ver inmersos en luchas por la redefinición de las reglas que gobiernan a aquellas de menor nivel que afectan a los resultados específicos (Acuña y Tommassi, 1999).

Esta comprensión del tipo de conflictos que enfrentan los actores es dinámica y apunta a reconocer que el rango de estrategias de los actores puede incluir la “extensión” o, en su defecto, la “reducción” del ámbito o nivel del conflicto, lo que implica la redefinición de la situación estratégica que enfrentan.

La lucha en cada uno de estos niveles implica enfrentar actores y reglas de resolución de conflictos diferentes, por lo que un conflicto que se extiende de un nivel a

lucha política en coyunturas previas. En términos de Przeworski, “*las condiciones a las que nos enfrentamos hoy constituyen las consecuencias de las acciones emprendidas ayer*” (1987: 135).

otro conlleva el desarrollo de diferentes tipos de redes de alianzas y oposiciones así como el uso de diferentes recursos.

En definitiva y teniendo en cuenta nuestro principal interés de estudio, la racionalidad de la acción está dada por la consistencia entre, por un lado, el objetivo buscado por el ente regulador y, por otro, tanto por su comprensión y percepción de las opciones que enfrenta y sus límites de factibilidad, la dinámica social (en cuyo centro de atención se encuentra la expectativa del actor sobre cómo se comportarán los otros actores) que brinda, costos, beneficios y probabilidades de éxito diferenciales a estas opciones, como por los recursos con los que cuenta para emprender los potenciales cursos de acción. La lógica del proceso histórico no está en la intencionalidad de ningún actor individual ni colectivo sino en la forma en que estas intencionalidades y acciones se combinan en un contexto dado.

1.5.6 El enfoque sociotécnico de la teoría de la organización

En base a nuestro interés por construir un marco teórico para el estudio de la regulación de los servicios públicos desde la ciencia política, hemos intentado articular hasta el momento elementos del análisis de políticas públicas con los estudios sobre la racionalidad de los actores y la problemática de la acción colectiva.

Resumiendo lo expresado hasta aquí, podemos decir que en la interacción con otros actores involucrados en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de servicios públicos en el marco de reglas de juego que restringen e incentivan comportamientos, las agencias reguladoras operan guiadas por una racionalidad limitada a partir de la cual, dada una cierta distribución de recursos, tratan de defender sus intereses seleccionando aquellas estrategias que incrementen sus oportunidades de satisfacer sus objetivos.

Llegados a este punto, resulta necesario dar un paso más en nuestro marco teórico con la introducción del denominado enfoque sociotécnico de la teoría de la organización⁹, el cual nos permitirá entender, desde un nivel más micro de análisis, las principales características internas a partir de las cuales las agencias reguladoras como principal punto de nuestro interés intervienen junto a otros actores en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de servicios públicos.

A diferencia de una buena parte de las perspectivas de la teoría de la organización que se limitan a la búsqueda casi obsesiva de una instrumentalidad directa para elaborar recetas para una gestión más eficaz, aquí adoptaremos una perspectiva más analítica que nos permita comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus fortalezas y debilidades y las causas de las mismas. A través del enfoque sociotécnico, pondremos énfasis en los elementos clásicos de toda organización, a saber: objetivos, funciones y atribuciones, estructura administrativa, recursos humanos y presupuestarios.

Los objetivos constituyen elementos teóricos fundamentales para el análisis organizativo en la medida en que son un determinante del acontecer en la propia organización (Mayntz, 1993). Para la consecución de sus objetivos, las organizaciones dependen, fundamentalmente, de las funciones, del diseño de la estructura administrativa, de la capacidad y habilidad de los recursos humanos y de los recursos presupuestarios.

Las funciones son el conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de una manera sistemática y

⁹ Podemos definir a la teoría de la organización como una ciencia social de segunda generación, dados sus antecedentes directos en la sociología, la economía, la ingeniería, la psicología y la ciencia política, cuyo objeto de estudio está relacionado con el fenómeno organizacional desde una perspectiva interdisciplinar. Para profundizar este punto así como para ver las diferentes corrientes teóricas del pensamiento organizativo, se recomienda el trabajo de Ramió y Ballart (1993).

reiterada, esto es, con permanencia en el tiempo. Es decir, las funciones son el conjunto de actividades que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios (Ramió, 1999).

La estructura administrativa constituye el esquema que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos. Siguiendo a Gil (1999), todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes áreas tratando de no perder una visión integrada. La esencia de una estructura radica en la divisionalización de las actividades como un sistema que con la especialización consigue una mejor optimización de los recursos. Pero esta fragmentación intenta ser complementada mediante una fuerza de sentido contrario: la coordinación o el control que busca la integración de las diferentes tareas orientándolas hacia la consecución de los objetivos de la organización.

Los recursos humanos representan el elemento imprescindible y más relevante de las organizaciones para el ejercicio de sus competencias y la consecución de sus objetivos. Existen básicamente dos modelos de reclutamiento de personal en las organizaciones públicas: el primero considera que el funcionario va a estar vinculado de por vida al organismo al que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito, configurándose de esta manera su carrera profesional; el segundo se basa en la vinculación temporal de los funcionarios con el organismo en base a la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. También debe tenerse en cuenta la variable política que nos permite vislumbrar el grado de neutralidad de

un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal del organismo es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional o bajo criterios de confianza política (Ballart y Ramió, 2000).

Otros aspectos básicos a considerar de la gestión de los recursos humanos están relacionados con las características generales de los empleados (edad y sexo de los empleados, en particular entre los cargos directivos; titulaciones; tipos de contrato; porcentaje jefatura/puestos de base), ausentismo, movilidad interna y promoción, retribución, formación, estilos de dirección e instrumentos de motivación.

Por su parte, los recursos presupuestarios representan las expectativas de una organización dado que expresan la suma de dinero que se contempla como gasto (Wildavsky, 1996). Las diferentes áreas de una organización dependen tanto en sus operaciones corrientes como en sus nuevas iniciativas de la asignación de gastos presupuestarios, la cual se alcanza a través de negociaciones y de compromisos entre los diferentes intereses vinculados a la organización.

1.5.7 Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos

Al tomar en cuenta lo dicho hasta acá, emerge la temática de la capacidad de gestión estatal entendida como la capacidad de una organización para cumplir con las funciones que motivaron su formación¹⁰. Este será un concepto clave de nuestro enfoque para la construcción de un análisis comparado del desempeño de las agencias reguladoras en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de los servicios de telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad (sus contenidos, cambios y

¹⁰ La elaboración del concepto de capacidad de gestión estatal se basa en elementos propuestos por Tobelem (1992), Evans (1996), Hilderbrand y Grindle (1997), Oszlak y Felder (1998) y Repetto (2000).

continuidades). Dicho enfoque pretende acercar al lector a los problemas del ejercicio del poder presentes en la arena regulativa en Argentina desde una perspectiva temporal que abarca el período 1990-2001.

Por capacidad de gestión estatal haremos referencia a la capacidad del organismo regulador de controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privatizadas. Como explicaremos a continuación, y más allá de la aparente simpleza, a partir de este concepto nos intentaremos situar en este espacio de confluencia entre el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización, para reflejar la compleja realidad de las políticas de regulación. En este contexto, Baldwin *et al* (1998) afirman que, entre las nuevas direcciones que están siguiendo los estudios de regulación, una de las más importantes es aquella que construye puentes entre diferentes sectores dentro de cada una de las disciplinas.

La capacidad del organismo regulador para controlar a las empresas privatizadas no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias de regulación a pesar que cierta corriente identifica el concepto de capacidad de gestión estatal con la eficacia del aparato administrativo del Estado (Scokpol, 1985; Sikkink, 1993; Geddes, 1994; Banco Mundial, 1997). Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal constituye una necesidad analítica pero, como bien señalan Alford y Friedland (1993), los tipos de políticas posibles dependen también de la estructura societal. Si nos limitáramos a estudiar políticas públicas con prescindencia del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico.

En este sentido, cabe acompañar a Blanco y Gomá (2002) cuando sostienen que la capacidad de gobernar ya no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista desde los actores estatales hacia el tejido social. En relación a los actores tradicionales, tales como partidos políticos y sindicatos, las nuevas formas de acción colectiva ganan en pluralismo y heterogeneidad a partir del surgimiento de actores con lógicas de funcionamiento e incidencia autónomas. Buena parte de estos actores que no operan en función de subordinaciones formales, tales como grupos de presión emergentes u organizaciones no gubernamentales, ejercen presiones de apertura temática hacia campos poco articulados por las líneas de conflicto tradicionales como el de la regulación de servicios públicos.

De esta manera, para analizar la capacidad de gestión estatal en nuestra área de estudio resulta imprescindible ver también la relación que los organismos reguladores mantienen con otros actores estatales y sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas¹¹, así como también el entramado de reglas de juego que sirven para moldear ciertas expresiones de poder a la par que operan como marcos de

¹¹ Aunque desarrolla un planteamiento más abstracto al nuestro, es pertinente retomar a Evans (1996) con su idea de autonomía enraizada (*embedded autonomy*), la cual expresa la combinación de coherencia interna y conectividad externa. Mientras el primer concepto sigue los clásicos aportes de Max Weber sobre el funcionamiento administrativo (burócratas con un estatus distintivo basado en el mérito y bien recompensado a través de una carrera de largo plazo), la conectividad externa se refiere a la vinculación de los agentes estatales con los grupos sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas.

Desde una perspectiva de mayor alcance histórico, se puede asociar este desarrollo del concepto de autonomía enraizada con el planteo de Mann (1991) sobre el “poder infraestructural del Estado”, definido como la capacidad del Estado de penetrar realmente a la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas por todo el país. Sin embargo, y esto es lo más importante, no se trata de un poder específicamente estatal sino que forma parte del desarrollo social general, lo cual implica una estrecha relación entre la esfera estatal y la societal.

restricción para las decisiones estratégicas que realizan los actores involucrados en el proceso de la regulación.

En este sentido, el grado de capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos expresará la disputa de fuerzas entre las coaliciones articuladas para promover u obstaculizar acciones sustantivas (políticas públicas) orientadas a controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privadas prestadoras de aquellos servicios. Por ende, consideramos que el concepto *capacidad de gestión estatal* es un concepto relacional habilitado para establecer una comparación entre el desempeño de las agencias reguladoras en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de los sectores de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad en Argentina entre 1990 y 2001.

Así, desde nuestra perspectiva, la variable *capacidad de gestión estatal* tiene tres dimensiones que es necesario examinar:

- 1- Las reglas de juego que estructuran las relaciones entre los actores involucrados en el proceso de regulación.
- 2- El desarrollo organizacional de los entes reguladores.
- 3- Las relaciones que mantienen los entes con los diferentes actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación.

Profundizaremos ahora un poco más en estas tres dimensiones.

1.5.7.a Reglas de juego

Hacíamos referencia anteriormente a la importancia de las reglas de juego en tanto definen y delimitan el conjunto de decisiones de los actores. En este sentido, North (1993) destaca que la función principal de las reglas de juego consiste en reducir la incertidumbre

estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

A efectos del análisis, y dentro del extenso abanico de aspectos que conforman las reglas de juego, diferenciaremos dos niveles fundamentales. El *primer nivel* consiste en el proceso de fijación de las reglas de juego (nivel macro) y 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. La definición de los objetivos y prioridades que regirán la relación entre los actores involucrados en la regulación del servicio es un punto de partida ineludible para el análisis del conjunto de dimensiones asociadas a la capacidad de gestión estatal necesaria y disponible para el equilibrio de la relación prestación-regulación-consumo.

El *segundo nivel* es el de la formalización de las reglas de juego en el marco regulatorio (nivel micro) y abarca un conjunto de aspectos técnico-normativos, que merecen la atención de los especialistas preocupados por alcanzar mayor precisión o evitar contradicciones y vacíos en la definición de los derechos y obligaciones de cada uno de los actores, así como de los procedimientos a seguir frente a circunstancias diversas. Dicho nivel incluye aspectos tales como el esquema tarifario; defensa de la competencia; régimen de sanciones; procedimientos para la toma de decisiones; grado de flexibilidad existente para incorporar a los contratos de concesión los avances de la tecnología, circunstancias cambiantes, shocks de demanda o de oferta.

Ambos niveles constituyen el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los actores, no sólo determinando los procedimientos del juego sino

quiénes juegan y quiénes no, con qué ventajas o desventajas se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costos del juego, etc. (Ostrom, 1990; Prats, 1998b).

Parte del éxito de la regulación está asociado con la claridad de las reglas de juego. En este sentido, un debate importante está centrado en el grado de vaguedad o ambigüedad respecto a quiénes se encuentran alcanzados por las normas o a cuáles son los criterios aplicables en cada situación. Cuanto menor es la ambigüedad respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor es el margen de negociación entre las mismas, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de recursos entre los actores y, de este modo, incrementar la calidad de la regulación. Sin embargo, hay que tener presente tres cuestiones que hacen inevitable, al menos, algún grado de ambigüedad en la tarea regulatoria: 1- a mayor vaguedad o ambigüedad del texto regulador, menor costo de tiempo y esfuerzo para su elaboración; 2- cuanto mayor es el grado de conflicto entre los actores involucrados, mayor es la tendencia a producir regulaciones vagas; y 3- a mayor dificultad para anticipar todas las contingencias posibles, mayor será el costo de la producción de la regulación y mayores las probabilidades de que la regulación adopte un grado sustancial de ambigüedad (Mc Cubbins y Page, 1987).

1.5.7.b Desarrollo organizacional del ente regulador

Si bien las reglas de juego son importantes en tanto estructuran las relaciones entre los actores involucrados en el proceso de la regulación, no basta con disponer de un buen diseño a nivel reglas de juego ya que la capacidad operacional de los entes encargados de controlar las actividades de las empresas privatizadas es tanto o más importante.

Tomando los elementos del enfoque sociotécnico de la teoría de la organización, un elemento importante a tener en cuenta en esta dimensión son los *objetivos* establecidos en

el texto regulador, los cuales pueden variar de país en país y sector a sector de acuerdo a cada situación específica: predominio de monopolios de propiedad estatal, monopolios con propiedad y gestión compartida entre el sector público y el privado, monopolios de propiedad estatal pero gestión privada, mercados competitivos en manos privadas. Según cada caso, los objetivos de la regulación son distintos y con ellos el contenido, los métodos e instrumentos utilizados. Entre los principales objetivos más frecuentes están: garantizar el acceso al servicio (universalidad) de todas las áreas geográficas y los sectores sociales; asegurar las condiciones técnicas para una operación efectiva del servicio; crear condiciones para estimular la inversión e incorporar tecnología; modificar la estructura de la industria; garantizar condiciones de igualdad para todos los competidores.

Otro elemento importante a considerar tiene que ver con las *funciones y atribuciones* de las agencias reguladoras. Entre los principales aspectos podemos tener en cuenta: establecer estándares de calidad y monitorear la calidad del servicios que prestan los operadores; revisar periódicamente precios y tarifas; aplicar sanciones; otorgar licencias de operación; determinar requisitos técnicos, financieros y administrativos de interconexión de redes, líneas de transmisión, etc.; establecer condiciones de publicación de estados financieros e informes públicos para los operadores; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias; aprobar planes estratégicos de las empresas.

Vale acompañar a Stark (2001) cuando puntualiza que el énfasis en uno u otro aspecto dependerá de cada situación particular. Por ejemplo, cuando existen monopolios, se hace importante la revisión de precios y tarifas a los usuarios finales, mientras que en mercados competitivos y con muchos operadores los reguladores tienen fuertes razones para involucrarse en temas tales como la interconexión de redes y no tanto en la revisión de precios y tarifas.

Las *estructuras administrativas* deben ajustarse a la naturaleza de los objetivos y de las funciones y atribuciones de los entes. De aquí la importancia de analizar la relación entre las responsabilidades encomendadas a las agencias reguladoras, su distribución en términos operativos entre las unidades organizativas que las integran y el cumplimiento efectivo de sus competencias por parte de estas unidades.

La *dirección* de las agencias es un elemento importante en la medida en que desde esta instancia se conduce el proceso de la regulación. En este punto es necesario analizar la cantidad de integrantes de cada directorio, las formas de designación y remoción de los directores, los requisitos para el cargo, la duración en el mismo, las incompatibilidades a las que están sujetos los directores, así como las barreras de remoción de los mismos.

Teniendo en cuenta que fundamentalmente una organización es un agregado de personas, la gestión de *recursos humanos* constituye otro elemento crítico en esta dimensión. Así, resulta imprescindible revisar la política de remuneraciones, principal criterio de motivación de las personas en las organizaciones aunque no el único, así como la necesidad de que sea competitiva con la de los sectores objeto de regulación; la relación entre profesionales y administrativos; y las políticas de selección, capacitación y desarrollo del personal.

La independencia financiera es la base de la independencia operativa que permite al organismo regulador manejar las inevitables presiones de los regulados, de los políticos y, en algunas ocasiones, de los usuarios. Por ello es necesario ver el *presupuesto* de los entes así como el origen de los recursos y los mecanismos para su obtención y asignación, teniendo presente además que la escasez de recursos presupuestarios (al igual que humanos) puede motivar que los organismos adopten estrategias reactivas y no anticipativas a los problemas.

Un insumo clave para controlar a las empresas privatizadas es la **información** pertinente, confiable y oportuna para reducir al mínimo las asimetrías que acompañan a los procesos reguladores. Si bien la disponibilidad de información no garantiza la efectividad del control, su carencia es un impedimento notable. De aquí la relevancia de fomentar mecanismos que permitan la obtención y circulación de la información. Al respecto, Fernández Ordóñez (1999) señala que, en aquellos sectores bajo monopolios, las facultades de información que se otorguen a los órganos reguladores deben ser amplísimas para que puedan ejercer el suficiente contrapeso al inmenso poder que tienen los monopolios. El mismo autor nos dice *“No sólo es importante que el regulador tenga una información suficiente, sino que, además, se debe garantizar que toda la información que suministren los monopolios o las empresas en posición dominante no tenga carácter confidencial, y sólo excepcionalmente se debe garantizar la confidencialidad de la misma...Frente al caso de una empresa normal que actúa sometida a la competencia y que tiene derecho a mantener confidenciales numerosos datos, el monopolio o la empresa en posición dominante no puede tener esos derechos, justamente porque el consumidor no puede hacer lo que hace en los casos en que funciona la competencia: irse a comprar a otra empresa”* (1999: 9).

Finalmente, otro importante elemento a considerar en este apartado es la **desconcentración territorial** como una forma válida de acercar los organismos a las demandas y consultas de los usuarios. Aunque desde el punto de vista de la calidad de la gestión significa una exigencia adicional para los entes en la medida en que aumenta la necesidad de coordinación a la vez que suele ser más costosa en términos presupuestarios, la existencia de sedes distribuidas en todo el territorio nacional alienta la participación local

en la toma de decisiones, facilita el acceso de los usuarios y la realización de controles sistemáticos más allá de las grandes ciudades.

1.5.7.c Relaciones del organismo regulador con los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación

Anteriormente afirmábamos que la capacidad de una organización estatal para cumplir efectivamente sus funciones no depende exclusivamente de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente.

En este sentido, esta tercera dimensión de la variable *capacidad de gestión estatal* nos lleva a considerar lo que se ha dado en denominar como “policy network” (o redes de políticas públicas), es decir, el entramado de actores estatales y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico (Heclo, 1978; Subirats, 1989; Jordana, 1995). La estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores determinan la “calidad” de la política aplicada y la efectividad de su formulación e implementación.

El concepto de “policy network” nos permite una mayor inclusión y tratamiento de la gran variedad de relaciones existentes en todo el proceso de elaboración de políticas públicas. En palabras de Lehmruch, *“la metáfora del network conlleva la idea de unas pautas sistémicas de relaciones interorganizacionales, las cuales deben su cohesión así como su demarcación en relación con el entorno a compartir significados vinculados con la interacción que se produce en el interior del network”* (1991: 126).

Nuestro interés analítico estará puesto en la actuación de las agencias reguladoras en las diferentes redes de políticas vinculadas a servicios públicos a partir de los supuestos del análisis estratégico de la acción colectiva desarrollados anteriormente. El papel de dichas

agencias en este tipo de estructuras es destacado aunque ello no presupone que sean siempre un actor jerárquico o dominante.

Aquí es importante señalar que los problemas relacionados con la regulación que se expresan en estos entramados de actores no constituyen realidades objetivas sino más bien cuestiones a definir. En efecto, dichos problemas no existen por sí mismos sino que son construcciones sociales. Como reconocen Cobb y Elder (1992), los hechos no hablan por sí solos, lo cual significa que cuando se habla de problema no solo hay que tomar en cuenta la situación factual (la realidad) sino también el conjunto de valores e intereses de los diferentes actores dado que son éstos últimos los que terminan de transformar algunos hechos en problemas.

Además y como explicáramos anteriormente, la arena pública no es un campo de juego en el que todos los actores participantes tienen los mismos recursos. Por lo tanto, es preciso reconocer que la definición que se le da a un problema en el interior de una red de política pública siempre va a ser frustrante para algunos actores dada la imposibilidad de generar unanimidad en torno a las causas del problema y su solución.

Aquellos actores que disponen de capacidades efectivas para plantear una definición aceptable del problema en función de sus intereses y valores son aquellos que terminan influyendo sobre la decisión. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico, no son asépticas ni objetivas. “Quien define, decide” es una premisa básica del análisis de políticas públicas que destaca el hecho de que la definición del problema es una cuestión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas hasta aquí, en lo que respecta a nuestra área de estudio, la tercera dimensión de la variable *capacidad de gestión estatal*

hará referencia a la dinámica que se genera en torno a las relaciones que mantiene el ente regulador con los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación de los servicios públicos.

En primer término, resulta necesario reflexionar sobre la relación que existe entre el organismo regulador y la *agencia gubernamental a cargo de la política sectorial*. En este sentido, tanto la claridad con que se delimitan las funciones como la perdurabilidad de los esquemas de división de tareas entre ambas instancias son premisas básicas para el cumplimiento adecuado de los objetivos asignados a cada una de ellas. La delimitación de las atribuciones del regulador respecto a la agencia del Poder Ejecutivo está estrechamente ligada con uno de los problemas más recurrentes en materia de regulación estatal como es el de la independencia del regulador respecto de las instancias políticas. El resguardo de la independencia de la agencia reguladora 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 servicio¹².

En segundo lugar, otra instancia a considerar es la articulación entre el ente regulador y las *empresas reguladas*, uno de cuyos problemas inherentes es el de la

¹² Es interesante en este punto mencionar las diferencias existentes en las experiencias concretas de funcionamiento de las agencias reguladoras en Estados Unidos y Gran Bretaña. En el caso norteamericano puede observarse que las agencias reguladoras se reservan un mayor poder de decisión respecto del Ejecutivo, poseen un esquema de administración que apunta a la descentralización efectiva de sus funciones y ejercen sus funciones por medio de acciones básicamente regladas. En cambio, en Gran Bretaña existe un mayor

denominada captura del organismo por parte de las empresas reguladas¹³. La experiencia nos enseña que la técnica más usual que las empresas reguladas adoptan para conseguir una regulación favorable a sus intereses no es la de enfrentarse al ente y dificultar o paralizar su actividad, sino la captura del regulador a partir de la mayor disponibilidad de recursos económicos, técnicos y materiales por parte de aquellas¹⁴. Más que enfrentarse a decisiones desfavorables, lo cual atrae la atención de la opinión pública y puede ser negativo para los intereses de las empresas, de lo que se trata es que las decisiones de los organismos reguladores sean favorables a aquellas. Al respecto, Fernández Ordóñez afirma que *“esta técnica es la óptima, porque da la imagen de que el interés general ha quedado defendido y, por lo tanto, no sólo se consigue por parte de las empresas que salga adelante su interés particular, sino que, además, se evita que la opinión pública se dé cuenta de que los intereses particulares se están imponiendo sobre el interés general”* (1999: 7).

En este sentido, Vispo (1999) observa que la existencia de muchas empresas, la necesidad de aprobación parlamentaria para la designación de los directores de los entes y la existencia del mecanismo de audiencia pública son factores que operan en sentido contrario a la captura de los reguladores por parte de las empresas reguladas.

Un problema adicional inherente a la relación entre el regulador y el regulado es que aquél está expuesto a importantes fallas de información. Este acceso diferencial a la información nos lleva al problema del principal y el agente, en el cual éste último tiene

grado de discrecionalidad y, por otra parte, las agencias sólo poseen autonomía funcional, quedando sujetas a un mayor nivel de dependencia del gobierno (Thury Cornejo, 1995).

¹³ A pesar de la consideración habitual en el mundo académico, el concepto de captura no fue introducido por la llamada Escuela de Chicago a principios de los setenta sino por Bernstein (1955).

¹⁴ Para ver desde una visión más general la posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de políticas públicas, se recomienda el trabajo de Lindblom (1991).

cierta información que el principal no observa directamente: tiene un conocimiento privilegiado de sus capacidades y puede realizar acciones que están, al menos parcialmente, ocultas al principal. El problema genérico que enfrenta el principal es cómo inducir al agente para actuar en interés del principal, sin contar con información relevante sobre las actividades del agente (Przeworski, 1998). Particularmente en el caso de los servicios públicos, los prestadores tienen capacidad de manipular información relevante pudiendo llegar a adquirir un poder que les permita que sus precios no reflejen sus costos, lo cual quita transparencia al funcionamiento de los mercados e impiden la toma de decisiones con suficiente conocimiento¹⁵.

En tercer lugar, es importante reconocer en el entramado de actores las interacciones entre la agencia reguladora y los *organismos de control* interno y externo de aquella e, indirectamente, de los adjudicatarios de las empresas privatizadas. Mientras que el control interno corresponde a las agencias de auditoría bajo la órbita del Poder Ejecutivo, el control externo está a cargo del Poder Legislativo, dentro del cual, a su vez, pueden diferenciarse los mecanismos de control parlamentario propiamente dichos y los controles realizados por organismos técnicos, funcionalmente autónomos, que actúan en la órbita legislativa.

Además de las agencias estatales que participan en el control de los servicios y de la gestión de los entes, existe otra que cumple fundamentalmente el rol de defensa de los derechos constitucionales. Se trata del *Defensor del Pueblo*, figura proveniente de la tradición europea y que, en materia de control de las empresas privatizadas, interviene en aquellas cuestiones que afectan a los ciudadanos (derechos de consumidores y usuarios,

¹⁵ Esta asimetría de información no se limita a las empresas respecto a los entes reguladores sino que se reproduce en todos los niveles del sistema al extenderse a los entes respecto de sus principales políticos; y a los entes y los principales políticos respecto de las agencias de auditoría.

derecho a la salud, a la información, a un medio ambiente sano, etc.). Los controles se basan tanto en quejas presentadas por particulares -lo que puede ser considerado un mecanismo de participación ciudadana en el control de las empresas privatizadas- como en su propia iniciativa frente a irregularidades que afecten los intereses o derechos mencionados (Cermesoni, 1997).

Frente a problemas originados en actos o conductas que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan un abuso de una posición dominante en el mercado, la agencia reguladora requiere de la intervención del *organismo de defensa de la competencia*.

Los actos que restringen la competencia pueden ser acuerdos horizontales, como el reparto de mercados entre competidores, o prácticas verticales, que son aquellas que involucran a empresas que operan en distintas etapas del proceso productivo. Los mismos pueden intentar impedir la entrada de nuevos competidores, expulsar del mercado a alguno de los ya existentes o evitar la competencia entre los participantes del mismo.

Por su parte, como expresa Korah, los actos que constituyen un abuso de posición dominante en el mercado se producen cuando las empresas *“tienen el poder de comportarse en forma independiente, lo que las pone en una posición que les permite actuar sin tener en cuenta a sus competidores, clientes o proveedores. Ésta es la posición que, debido a su grado de participación en el mercado, o a la combinación del mismo con la disponibilidad de conocimientos tecnológicos, materias primas o capital, permite que las empresas que la detentan tengan el poder de determinar precios o de controlar la producción o distribución de una parte significativa de los productos en cuestión. Este poder no necesariamente debe derivar en una dominación absoluta que le permita a las empresas que lo detentan eliminar toda voluntad de parte de sus socios económicos, pero basta con que sea*

suficientemente fuerte como para asegurar a estas empresas una independencia de comportamiento” (1996: 36).

Tratándose tanto de problemas derivados de actos que limiten la competencia o que constituyan un abuso de posición dominante en el mercado, coincidimos con Helm y Jenkinson (1997) cuando señalan que la competencia no debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino como un medio para aumentar el bienestar social en términos de tarifas, cobertura, calidad del servicio, inversiones y productividad.

Otra interacción a tener en cuenta es la que se da entre la agencia reguladora y los ***Tribunales de Justicia***. La revisión judicial de las decisiones administrativas adoptadas por el ente regulador es necesaria no sólo para asegurar la extensión efectiva de los derechos de participación de los grupos de interés, sino también para garantizar que los argumentos presentados por las partes interesadas son considerados por la agencia de regulación.

Las leyes generales y especiales de procedimiento vigentes en los regímenes democráticos reconocen siempre el deber de notificar a los interesados toda propuesta de decisión que pudiera afectarles, el derecho de los interesados a comentar o ser escuchados previamente a la decisión, el deber de la administración de considerar suficientemente los argumentos de los interesados y, por último, el derecho de éstos a pedir la revisión judicial de la decisión administrativa. El incumplimiento o cumplimiento insuficiente de estos requisitos procedimentales puede determinar la declaración judicial de nulidad de la decisión administrativa impugnada. De lo que se trata es de evitar que, sin alteración de las circunstancias o hechos determinantes, los administradores a partir de la introducción de sus propios intereses puedan alterar los compromisos característicos de la función reguladora. Pero cuando los costos y beneficios de la regulación dependen de hechos futuros e inciertos que pueden determinar el surgimiento de nuevos intereses o el

reequilibrio de los intereses iniciales, la revisión judicial tendrá un alcance más limitado dado que, en estos casos, el Tribunal, por lo general, no podrá sustituir la decisión discrecional de los reguladores pues éstos son los encargados de resolver las incertidumbres de la regulación (Prats, 1998a).

Finalmente es necesario observar en cuenta la relación entre el organismo regulador y las *organizaciones defensoras de usuarios*. Explicábamos al comienzo de este capítulo las dificultades que tienen los usuarios para emprender por sí mismos acciones colectivas como consecuencia de sus intereses amplios y difusos, de la carencia de la información necesaria para evaluar el funcionamiento de los servicios, del desconocimiento del alcance de sus derechos y obligaciones y, en muchos casos, de la imposibilidad de elegir el prestador del servicio.

Más allá de algunas posturas favorables a la participación directa de las organizaciones defensoras de los usuarios en los directorios de las agencias reguladoras, cabe señalar que en la mayoría de los países desarrollados miembros de la OCDE la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente concediéndoles a aquellas organizaciones el derecho de consulta más que el derecho de tomar la decisión¹⁶.

En este sentido, el mecanismo de audiencias públicas se presenta como una tendencia creciente orientada hacia la evaluación de la eficacia de los servicios públicos por medio del rol activo de los usuarios en este proceso (Abrucio, 1997). En términos de Cunill Grau (1997), la implementación de las audiencias públicas conforma una de los principales

¹⁶ Para un análisis en mayor profundidad de estas experiencias, sugerimos ver el trabajo de Haque (1996).

instrumentos para “publicar la administración”¹⁷ al enfrentar tres ejes: la apropiación privada del aparato público, la actuación autorreferenciada y la falta de responsabilidad pública.

Vinculado a la protección de los derechos de los usuarios de servicios públicos privatizados, y para finalizar este apartado, cabe volver una vez más sobre el planteamiento central de nuestro trabajo. A diferencia de los enfoques ampliamente mayoritarios que consideran a la regulación como moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, es decir, como estímulo y complemento de la empresa privada, aquí adoptaremos una perspectiva que, trascendiendo la lógica mercantil, contempla a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas privatizadas para considerar su impacto en la protección de los derechos de los usuarios.

El tipo de acciones que pueden promover las agencias reguladoras no sólo se relaciona con la generación de un ambiente que incentive la inversión privada o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación, sino también (y fundamentalmente) con el control de las empresas prestadoras de servicios públicos teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la gran disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. En este marco, el presente trabajo intentará determinar de qué manera el control de las agencias reguladoras sobre las actividades de las empresas privatizadas favorece a grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo en cuanto a calidad del servicio suministrado, acceso equitativo a las redes, protección

¹⁷ Según la autora, la “publicación de la administración pública” es un proceso a través del cual las decisiones estatales expresan las necesidades del conjunto de la sociedad y no sólo de aquellos grupos poderosos.

ambiental, seguridad de los productos, derecho a la información y a la participación ciudadana, así como todos aquellos criterios orientados a preservar el interés público por sobre cualquier interés particular, los cuales constituyen “efectos colaterales” desde el punto de vista de los enfoques de mercado.

Cuando esta posibilidad se materializa, hablaremos de reforma progresista para dar cuenta de ello (Repetto, 2001). Se trata del caso de un individuo o colectivo que, al disponer de aquellas capacidades que lo convierten en actor relevante, puede actuar a lo largo de proceso de elaboración de políticas públicas a favor de grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo.

Es importante aquí hacer una aclaración respecto al móvil que podrán tener estos jugadores para actuar en la dirección indicada. El argumento que defendemos no le adjudica a dichos actores la innata posesión de valores altruistas, algo que constituye una posibilidad entre varias, ya que puede darse el caso que actúen movilizadas por el ansia de acumular poder o disfrutar del reconocimiento colectivo. En síntesis, el carácter de progresista está dado por el resultado de su acción, es decir, por las consecuencias del control de las actividades de las empresas y no por el móvil de la misma, lo cual no significa menospreciar o desatender las formas.

Además, es conveniente apuntar que, así como algunos actores promueven políticas a favor de la reforma progresista, también existen (o pueden conformarse como reacción a aquellas) actores conservadores interesados en vetar u obstaculizar la puesta en práctica de acciones que impliquen (en forma real o potencial) la pérdida de sus propios beneficios. Los objetivos que pueden operar como base de los grupos opuestos a reformas a favor de los usuarios pueden ser de muy diferente naturaleza. Algunos observarán las políticas de regulación como un primer paso para avanzar posteriormente hacia otras áreas más

sustantivas. Otros interpretarán tales acciones como la pérdida o significativa reducción de beneficios presentes. Otros se opondrán sólo guiados por su postura ideológica.

Emerge aquí la cuestión del conflicto político (entendida como una disputa que depende directamente de los intereses en torno a la distribución, conservación o transferencia del poder) entre actores organizados que buscan expresar demandas de los grupos e individuos más débiles y aquellos que tratan de vetar o limitar políticas a favor de los mismos.

1.6. Metodología de la Investigación

Aquí partimos de la idea central (aunque muchas veces olvidada) de que para generar y analizar datos, la investigación científica debe utilizar procedimientos explícitos, codificados y públicos que, por lo tanto, puedan evaluarse. El proceso de investigación está lleno de situaciones en las que se debe elegir: qué variables observar y cuáles ignorar, cómo definir sus categorías, cómo seleccionar las unidades o los casos, de qué fuentes obtener los datos, qué técnicas de análisis emplear. Cada una de estas decisiones tiene consecuencias importantes en los resultados de la investigación y todas ellas constituyen elementos esenciales para poder evaluar las conclusiones de cualquier trabajo (Anduiza; Crespo y Méndez, 1999).

Sin el conocimiento detallado de estos procedimientos resulta imposible realizar una interpretación y una valoración de las consecuencias y limitaciones de una investigación. Si la lógica de las observaciones e inferencias de un investigador no se hacen explícitas, la comunidad académica no tiene forma de juzgar la validez de lo que se ha hecho, no podrá evaluar los principios de selección utilizados para registrar las observaciones ni cómo se

han procesado éstos ni la lógica de las conclusiones. No será, por lo tanto, una aportación a las ciencias sociales.

1.6.1 Hipótesis de trabajo

Nuestra hipótesis central de trabajo es la siguiente: *A mayor capacidad de gestión estatal, mayor protección de los derechos de los usuarios*. Se trata de una hipótesis de covariación de relación positiva en la cual la variable independiente, es decir, aquella cuyo cambio o variación influye en los valores de la variable dependiente, es el *grado de capacidad de gestión estatal*, mientras que la variable dependiente (aquella variable cuyo valor se piensa que varía en función de los valores que toma la otra variable) es el *grado de protección de los derechos de los usuarios*.

Como apuntan Johnson y Joslyn (1995), el control es fundamental para conocer las causas de los fenómenos. Para averiguar si existe o no relación entre aquellas dos variables que nos interesan y cuál es la fuerza de dicha relación, es preciso mantener constante el valor de cualquier otra variable independiente que pueda influir a la vez sobre la variable dependiente y sobre la variable explicativa. Así, nuestra variable de control será el *grado de calidad institucional*, entendida como aquel conjunto de elementos básicos de toma de decisiones que en su interacción determinan la lógica de funcionamiento del sistema político. De estos elementos yacen los condicionantes generales de las conductas de los actores que intervienen en todo proceso de elaboración de políticas públicas, de manera que las características de estas interacciones se transmiten a todo el sistema y en razón de ello, cualquier cambio que se produzca en las mismas produce efectos que se derraman sobre el resto del sistema. Mediante el control de la variable *calidad institucional* incrementaremos

la probabilidad de que las relaciones encontradas entre la variable explicativa y la variable dependiente no se deba a otros factores.

1.6.2 Definición de conceptos y operacionalización de variables

Al tratarse de dos variables complejas, tanto la variable independiente como la dependiente se desdoblán en una serie de dimensiones, que a su vez necesitan de operacionalizaciones sucesivas para poder ser directamente observables. La operacionalización revela cómo se afrontan los problemas de observación y medición, a la vez que supone casi inevitablemente una simplificación o pérdida de significado de los conceptos ya que los indicadores raramente reflejan lo que se quiere decir con un concepto. De todos modos, hemos intentado operacionalizar las variables de manera que esa pérdida se reduzca todo lo que sea posible.

Como se explica en el marco teórico, no alcanza con mirar hacia adentro para entender la variable *capacidad de gestión estatal* sino que también es necesario ver la relación entre el ente regulador y el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación así como también las reglas de juego que constituyen el marco de incentivos de dichos actores. En lo que respecta a la variable *protección de los derechos de los usuarios*, ésta implica analizar tanto el nivel de oferta como la relación entre empresa-usuario para observar el grado de satisfacción de los usuarios con el servicio suministrado por las empresas así como otros valores de naturaleza no comercial.

Por su parte, la variable de control *calidad institucional* es una variable que puede influir tanto en el *grado de capacidad de gestión estatal* (variable independiente) como en el *grado de protección de los derechos de los usuarios* (variable dependiente). Influye en la variable independiente porque *un mayor grado de calidad institucional puede llevar a un*

mayor grado de capacidad de gestión estatal, mientras que influye también en la variable dependiente porque un *mayor grado de calidad institucional puede favorecer un mayor grado de protección de los derechos de los usuarios*. Así, aunque tenga un interés secundario a los fines de la investigación, controlar la variable *calidad institucional* es fundamental a la hora de garantizar la validez de las conclusiones. Sólo si se tienen en cuenta las diferencias en torno a la *calidad institucional* se puede estimar la verdadera magnitud del efecto de la *capacidad de gestión estatal* sobre la *protección de los derechos de los usuarios*. Por lo tanto, es necesario controlar su influencia para poder estimar la de la otra variable.

La pregunta que surge llegados a este punto es la siguiente: ¿de qué forma se controlará la variable *calidad institucional*? Siguiendo el trabajo de King *et al* (2000), el control lo realizaremos mediante la equiparación de las observaciones, una de las estrategias más valiosas cuando el número de casos es pequeño. A través de la equiparación, los posibles efectos de la *calidad institucional* se controlan mediante la selección de observaciones que tienen el mismo valor en tal variable. Se trata, en nuestro caso, de servicios públicos básicos en Argentina entre 1990 y 2001. Esta equiparación de observaciones en unidades de análisis homogéneas, en un mismo país y en un mismo período nos permite mantener constante el valor de la variable *calidad institucional* y así aumentar la probabilidad de obtener inferencias causales válidas.

Explicado de qué forma intentaremos evitar sesgos en los resultados de nuestra investigación, a continuación definiremos conceptos y operacionalizaremos variables. Cabe aclarar que en todos los casos se trata de variables de medición ordinal, la cual no sólo nos permite clasificar objetos o eventos por categorías sino también ordenarlos por grados (alto, medio y bajo).

1.6.2.a Capacidad de gestión estatal

Definición operacional: capacidad del ente regulador de controlar a las empresas privatizadas

a- Dimensión relacional (reglas de juego)

Indicadores:

- Condiciones de la transferencia del servicio
- Norma jurídica de adopción de la privatización
- Renegociaciones contractuales
- Criterios para la intervención estatal
- Esquema tarifario
- Existencia y aplicación de leyes de defensa de la competencia
- Definición de niveles de calidad
- Régimen de sanciones
- Establecimiento del mecanismo de Audiencia Pública
- Precisión de la normativa

b- Dimensión interna (desarrollo organizacional del ente regulador)

Indicadores:

- Relación entre los modelos y estructuras organizativas y la naturaleza de la misión, objetivos y metas que persigue.
- Grado de claridad en la asignación de competencias y responsabilidades entre las unidades que componen el ente.

- Grado de transparencia en la designación de los directores del organismo regulador.
- Grado de discrecionalidad de los reguladores respecto al modo de interpretar las normas.
- Requisitos e incompatibilidades a que están sujetos quienes ocupan cargos directivos en el ente regulador.
- Origen de los recursos económicos del ente y mecanismos establecidos para su obtención y asignación.
- Presupuesto asignado y ejecutado.
- Remuneraciones del personal.
- Relación entre profesionales/administrativos.
- Existencia de políticas de selección, capacitación y desarrollo de recursos humanos.
- Obligatoriedad del mecanismo de audiencia pública para la toma de decisiones de alto impacto (reajustes tarifarios, renegociaciones contractuales, prórroga de plazos de concesiones).

c- Dimensión externa (relaciones del ente regulador con los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación)

Indicadores:

- Grado de autonomía del organismo regulador respecto a la agencia gubernamental a cargo de la política sectorial.
- Grado de independencia del ente respecto de las presiones empresariales.
- Grado de aplicación de las sanciones a las empresas privatizadas.
- Grado de aplicación de las recomendaciones de los organismos de control.
- Porcentaje de revisiones judiciales de las decisiones del organismo regulador.

- Grado de consulta de la agencia reguladora a las asociaciones de usuarios en la toma de decisiones.

1.6.2.b Protección de los derechos de los usuarios

Definición operacional: posibilidad efectiva de satisfacer las necesidades de los usuarios mediante el servicio suministrado por las empresas.

a- Dimensión interna (nivel de oferta)

Indicadores:

- Extensión de la cobertura del servicio.
- Concentración de la propiedad y dinámica competitiva.
- Evolución tarifaria
- Calidad del servicio técnico.

b- Dimensión externa (relación empresa-usuario)

Indicadores:

- Calidad del servicio comercial.
- Grado de seguridad pública.
- Protección del medio ambiente.

1.6.2.c Calidad institucional

Definición operacional: conjunto de elementos básicos de toma de decisiones que en su interacción determinan la lógica de funcionamiento del sistema político.

a- Dimensión ejecutiva

Indicadores:

- Grado de profesionalización de los ministros y secretarios del Poder Ejecutivo.
- Permanencia promedio de los ministros y secretarios del Poder Ejecutivo.
- Grado de discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la definición del presupuesto nacional.
- Porcentaje de vetos totales y parciales del Poder Ejecutivo a las leyes del Congreso.
- Cantidad de decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo.

b- Dimensión legislativa

Indicadores:

- Grado de profesionalización de los legisladores.
- Porcentaje de reelección de los legisladores.
- Duración del trámite legislativo.
- Porcentaje de proyectos de ley que no alcanzan sanción.
- Porcentaje de leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y modificadas por el Congreso.

c- Dimensión judicial

Indicadores:

- Grado de profesionalización de los jueces de la Corte Suprema de Justicia.
- Permanencia promedio de los jueces de la Corte Suprema de Justicia.
- Porcentaje de sentencias de segunda instancia revocadas por la Corte Suprema de Justicia.

- Porcentaje de jueces de la Corte Suprema de Justicia nombrados por el presidente en ejercicio.
- Porcentaje de causas pendientes de resolución por parte de la Corte Suprema de Justicia al fin de cada período.

1.6.3 Estrategia de la investigación

Conviene comenzar este punto con una distinción importante, siguiendo a Anduiza *et al* (1999), entre unidades de análisis y unidades de observación. Mientras que las primeras hacen referencia a aquellos casos de los cuales se estudian las propiedades cuya variación se quiere explicar, las unidades de observación son definidas como aquellos casos de los cuales se estudian las propiedades que sirven para explicar la variable dependiente. Así, en el presente trabajo de investigación, las unidades de análisis son los servicios de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y energía eléctrica, mientras que las unidades de observación son la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), el Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE).

Teniendo en cuenta lo explicado anteriormente y como se puede apreciar en la matriz de datos (figura 1), adoptaremos una estrategia de investigación basada en la comparación diacrónica de cuatro unidades de análisis entre 1990 y 2001. Dicho horizonte temporal está delimitado por el inicio de las tareas regulatorias y por la crisis económica que implicó un proceso global de renegociación de los contratos entre el Estado y las empresas privatizadas en el marco de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario sancionada en enero de 2002.

Figura 1: Matriz de datos

Variables

	Capacidad de gestión estatal	Protección de los derechos de los usuarios
Servicio de telecomunicaciones		
Servicio de agua potable		
Servicio de gas natural		
Servicio de electricidad		

Unidades de análisis

La selección de las unidades de análisis ha sido, sin duda, una de las partes más complejas de la investigación dado que la selección resulta crucial para el resultado del estudio y condiciona en qué medida éste puede generar resultados precisos y fiables. El criterio de selección fue realizado en función de la variable dependiente (protección de los derechos de los usuarios), tomando casos de alta protección (servicio de gas y de electricidad), media protección (telecomunicaciones) y de baja protección (agua) para evitar hacer una selección parcial en función de una categoría de la variable dependiente. Esto significa que la selección de las unidades de análisis a partir de la variable dependiente

se hizo teniendo especial cuidado de que los casos seleccionados cubriesen la totalidad del rango de la variable dependiente y no se limitasen a una parte de ésta¹⁸.

1.6.4 Datos y fuentes

Se utilizaron *técnicas documentales* (recogida de información en la literatura especializada consultada en archivos, bibliotecas, hemerotecas o la que habitualmente es conocida como investigación bibliográfica) como fuente secundaria para determinar los criterios predominantes en la privatización de los servicios de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y energía eléctrica así como en el diseño de los respectivos marcos regulatorios; las reglas de juego formales (leyes, decretos, resoluciones, contratos de concesión) que operaron en el sistema; los principales actores involucrados en el proceso regulador y sus respectivas lógicas de funcionamiento; y el desarrollo organizacional de las agencias reguladoras de las telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad.

Estas técnicas documentales fueron utilizadas como paso previo a la aplicación de cualquier otra técnica, es decir, como una de las primeras etapas de la investigación. Dichas técnicas presentan el inconveniente de que la información sobre la que se basa la recopilación de datos puede ser sesgada o incompleta, inconveniente insalvable, por lo

¹⁸ Lamentablemente la selección parcial en función de una categoría de la variable dependiente es muy utilizada en la ciencia política (Geddes, 1990). El ejemplo extremo de la falta de variación en la variable dependiente se da cuando el interés se centra en las causas de fenómenos determinados (por ejemplo, la descentralización, la abstención, la polarización ideológica, etc.) y se seleccionan únicamente casos en los que éstos fenómenos se manifiestan (sistemas políticos descentralizados, no votantes, sistema de partidos polarizados). El investigador selecciona casos con un solo valor en la variable dependiente y a continuación observa cuál es la característica o las características que tienen en común los países con estructuras territoriales descentralizadas, lo que comparten los abstencionistas o lo que se asemeja a los sistemas de partidos polarizados.

tanto se puso especial atención al proyectar el estudio, tratando de minimizar posibles sesgos tanto en la selección del soporte de difusión como a la hora de generar mediciones fiables sobre los datos recogidos mediante el uso de este tipo de material e informar de posibles problemas cuando se presenten los resultados de la investigación.

Para profundizar sobre los criterios predominantes en la privatización de las empresas de servicios públicos objeto de nuestro estudio, el diseño de los respectivos marcos regulatorios y las lógicas de funcionamiento de los principales actores involucrados en el proceso regulador, así como para establecer las reglas de juego informales que incentivan y restringen el comportamiento de aquellos actores, se realizaron *entrevistas semi-estructuradas en profundidad* (fuente primaria) a funcionarios con niveles de decisión de la Secretaría de Comunicaciones, de la Secretaría de Recursos Naturales, de la Secretaría de Energía, de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), del Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS), del Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE), de las empresas prestadoras de los servicios, de los organismos de control político (Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, Auditoría General de la Nación) y de las organizaciones defensoras de los derechos de los usuarios más representativas.

El número de funcionarios con niveles de decisión a entrevistar fue variable y no respondió a criterios numéricos ni aleatorios de selección, sino por la importancia sustantiva del sujeto a entrevistar. Los criterios teóricos marcados por el investigador y sus intereses de investigación determinaron la selección de los asuntos que se debieron tratar en la entrevista.

En lo que respecta a las limitaciones de las entrevistas semi-estructuradas en profundidad a funcionarios con niveles de decisión, su exactitud estuvo sujeta a los condicionamientos personales y a la experiencia de los funcionarios consultados. Probablemente no se pudo acceder a tantas personas como era deseable o probablemente quienes mayor información pudieron aportar no se prestaron a compartirla. Aunque las personas consultadas se ofrecieron a colaborar y actuaron de buena fe, brindando toda aquella información que consideraron interesante, sus criterios pueden no haber coincidido con los del investigador y omitir, por suponerlos insignificantes, algunos datos que para la investigación hubieran sido de gran utilidad. Estas limitaciones estuvieron presentes al analizar los datos obtenidos.

Finalmente, una tercera técnica de recogida de información a utilizar fueron las *encuestas* realizadas por institutos de opinión pública a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad para determinar el grado de conocimiento de los organismos reguladores (fuente secundaria).

Al no ser recogidos de forma específica para la investigación en curso, estos datos de encuestas llegaron al investigador procesados de una forma determinada que pudo no ser la ideal para el trabajo realizado. Este inconveniente de utilizar datos secundarios se compensó con el abaratamiento del coste de la investigación que suele suponer su utilización.

CAPITULO 2

La economía política del proceso de reformas en Argentina

Una premisa importante de nuestro trabajo está basada en la idea de que la capacidad de las agencias reguladoras para controlar a las empresas privadas prestadoras de servicios públicos es el producto y contiene la lógica político-institucional propia del país y de la coyuntura histórica en la que se desarrolla.

En este sentido, comenzaremos este capítulo esbozando las principales transformaciones políticas, económicas y sociales que acontecieron en Argentina desde mediados de los setenta, las cuales nos permitirán entender los antecedentes y el contexto del proceso que llevó al traspaso de las empresas de servicios públicos a manos privadas. Posteriormente describiremos las principales características del proceso privatizador y luego presentaremos los elementos más destacados del marco contextual en el cual se insertó la capacidad de control de las agencias reguladoras entre 1990 y 2001. Para finalizar, haremos referencia al cambio en el mapa de actores relevantes, el cual definió los contornos y modalidades de la nueva matriz neoliberal.

Resulta apropiado hacer una aclaración conceptual propia de nuestro enfoque politológico antes de continuar. Ante la frecuente consideración, sobre todo por parte de los economistas, de que la organización y el comportamiento de los actores es un reflejo de variables económicas más “fundamentales”, aquí defendemos la idea de que la constitución

y el accionar de los actores son el resultado de luchas que no se rigen directamente por las relaciones de producción o las tendencias del mercado, con independencia de las condiciones que las limitan. Aun las luchas que se consideran estrictamente “económicas” tienen una especificidad histórica y son definidas y conformadas por relaciones políticas, institucionales e ideológicas. Al respecto, Acuña y Smith nos dicen: *“El hecho de que las crisis económicas restrinjan seriamente el margen de maniobra de un gobierno no significa que desaparezca el espacio político ni que la política haya sido absorbida por la economía. Las opciones, estrategias y contingencias políticas seguirán siendo factores centrales de los procesos sociales y económicos, y su sentido y sus consecuencias pueden cobrar aún mayor relevancia en una coyuntura de profundas crisis y transformaciones económicas”* (1996: 358).

2.1 El gobierno militar

Conviene comenzar este apartado recordando brevemente la naturaleza y el alcance de lo que Cavarozzi (1994) denomina la matriz estadocéntrica predominante en Argentina desde la posguerra hasta mitad de los setenta. Dicha matriz se basaba en la industrialización por sustitución de importaciones, políticas proteccionistas con altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio, aumento del gasto público, extensas regulaciones, alta presencia de empresas estatales, factores que crearon las condiciones para el desarrollo de un sector empresarial urbano e industrial. A través de políticas orientadas al pleno empleo, al gasto social de tendencia expansiva y a prácticas universalistas en salud y educación, la matriz estadocéntrica facilitó el ascenso y la integración social de vastos sectores de la población, en especial de los grupos medios y los trabajadores organizados. El crecimiento de la economía, concentrado en la industria y los servicios, trajo aparejada la rápida

disminución de la población rural y la expansión del mundo urbano, y fue paralelo al mejoramiento de indicadores sociales como la expectativa de vida, la mortalidad infantil y la alfabetización¹⁹.

Todo este andamiaje político, económico y social conformado a lo largo de la matriz de centralidad estatal comenzó a cambiar desde mediados de los setenta cuando la elevada acumulación de compromisos fiscales y los acuerdos corporatistas con asociaciones empresariales y sindicatos originaron una situación de asfixia financiera que fue imponiendo decisiones apresuradas para contener el déficit fiscal y las presiones inflacionarias. Durante los meses previos al golpe de Estado de 1976, más precisamente a partir de mayo/junio de 1975, comienzan a manifestarse los efectos negativos en el poder adquisitivo de los asalariados del paquete de medidas de ajuste y devaluación del peso aplicado por el gobierno a principios de 1975. Una inflación del 566% entre marzo de 1975 y marzo de 1976 y un déficit público acumulado a lo largo del año del 12,6% del PIB eran los síntomas del descalabro económico. A esto hay que sumarle un clima de creciente violencia política como consecuencia de un proceso de inestabilidad institucional que había comenzado en 1955 y que había sido lo suficientemente intenso como para frustrar estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo²⁰.

Con este tipo de constreñimientos y en el marco de un sistema capitalista internacional inmerso en los efectos de la crisis petrolera y la progresiva retirada del cheque en blanco keynesiano a los gobiernos, en marzo de 1976 se produce el derrocamiento de un

¹⁹ Los datos estadísticos de Argentina durante este período pueden ser consultados en clave comparativa con América Latina en García y Tokman (1982).

²⁰ El rasgo central del proceso argentino desde 1955 hasta 1983 fue la reiterada imposición de dictaduras militares con breves momentos de gobiernos civiles y aún más breves de regímenes civiles democráticos (es decir, sin el peronismo proscrito).

gobierno peronista caracterizado por sus profundas diferencias internas y se inicia un nuevo período militar que se propuso desestructurar la matriz conformada a lo largo de las tres décadas previas. De allí en adelante comenzaría a gestarse una nueva relación Estado-Sociedad.

Es pertinente hacer referencia a la hipótesis muy extendida en América Latina durante los años setenta que sostenía que los regímenes autoritarios tenían la capacidad de actuar con un alto grado de autonomía para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. Se argumentaba que esto era consecuencia de tres razones a primera vista evidentes. En primer lugar, porque la supresión de los controles democráticos que limitan los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos proveía a los líderes autoritarios de un recurso crucial para iniciar cambios estructurales. En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, debido a que al anularse la competencia política el proceso decisorio era puesto fuera del alcance de las demandas de la población. Y en tercer lugar, porque los regímenes autoritarios contaban, por definición, con los mecanismos represivos y disuasivos para neutralizar las resistencias a las políticas de transformación (Torre, 1998). La opinión prevaleciente en la época era escéptica acerca de la posibilidad de que actores estatales dentro de regímenes democráticos pudieran movilizar la capacidad de gobierno necesaria para llevar a cabo las reformas. La hipótesis que asociaba autoritarismo y reformas era respaldada por las experiencias de modernización bajo tutela militar, de la que Brasil era en la región la ilustración más sobresaliente.

Así, en una etapa caracterizada por la violación sistemática de los derechos humanos, el gobierno militar sentó las bases para el agotamiento del modelo de desarrollo hacia dentro promovido desde el Estado, fortaleciendo a través de una apertura económica indiscriminada a los sectores empresariales más concentrados y ligados al circuito

financiero, destruyendo a las pequeñas y medianas empresas y precarizando el mercado laboral en detrimento de los asalariados.

Como bien apunta Sidicaro (2001), el gobierno militar introdujo un nuevo e importante actor en la vida política nacional a partir de la creciente expansión de la deuda externa: los acreedores externos. Pequeña en los años sesenta, la deuda alcanzó en el decenio siguiente niveles sumamente elevados en un contexto internacional de excepcional liquidez. Su origen obedeció a la acción de dos demandantes de créditos externos: el Estado y el sector privado, quienes encontraron en el endeudamiento la forma de fortalecer sus recursos presupuestarios para renovar armamentos, en un caso, y mejorar privilegios, en el otro. Al mismo tiempo, la paridad cambiaria abarataba el valor interno de las divisas y se garantizaba a través de seguros las ganancias especulativas. Cuando se llegó al límite de las posibilidades de mantener ese sistema y dada la particular relación que mantenían los grupos económicos más concentrados con el Estado, terminó siendo éste quien, a principios de los años ochenta y mediante diversos mecanismos técnicos, estatizó la deuda, lo cual se tradujo en un fuerte alivio para los sectores empresariales. En palabras de Cetrángolo y Carciofi, *“la deuda externa total creció 427% entre 1976 y 1982 y los pasivos externos del Estado 450%. De otro lado, la pérdida de competitividad, las altas tasas de interés doméstica y el estrechamiento del mercado interno llevaron a una crisis que envolvió a la mayor parte del sector productivo privado. De allí en más la brecha fiscal adquirió una gravedad que dominaría el curso de los acontecimientos futuros. A las dificultades coyunturales e históricas que acumulaban las finanzas estatales se sumaba una nueva tarea: la generación del superávit primario para la compra del excedente privado de divisas que requería el servicio de la deuda”* (1992: 50).

En lo que respecta a las empresas de servicios públicos, el desempeño de éstas fue evidenciando un creciente deterioro desde mitad de los setenta: declinó su contribución al crecimiento, disminuyó la productividad de sus inversiones y las tarifas de sus servicios perdieron toda relación con sus costos salariales y de insumos dado que fueron usadas como un instrumento para luchar contra la inflación, creándose una brecha importante entre esos precios y los del resto de la economía (Gerchunoff y Cánovas, 1995). Además, las empresas se deterioraron en su manejo al quedar, de hecho, fuera de los sistemas de control de gestión y de supervisión de cuentas y actividades, al tiempo que se produjo un aumento importante de su endeudamiento en moneda extranjera²¹.

En 1982 la crisis de la deuda externa desatada en la región puso límites claros al futuro de la economía del país. Como consecuencia inmediata de la crisis, se cerraron los canales de financiamiento externo, lo cual condujo al gobierno militar a profundizar en el uso sistemático de prácticas ya conocidas: el endeudamiento interno y la utilización del impuesto inflacionario. Estas medidas, sumadas a aumentos salariales que acrecentaron el nivel de inflación, fueron puestas en práctica a principios de los ochenta en un intento por controlar las principales variables macroeconómicas, tarea compleja dado que la deuda externa pasó de representar el 8% del Producto Interno Bruto al 40% del PIB tras su estatización, el salario real era 40% más bajo en 1982 que en 1975, el Producto Interno Bruto de 1983 resultaba igual al de 1975 y el déficit fiscal de 1983 era equivalente al 15,6% del producto, el más alto desde que se cuenta con mediciones confiables (Damill y Frenkel, 1990).

²¹ Sidicaro (2001) afirma que sin partido civil propio que le diera respaldo y sin una ideología bien estructurada, las facciones militares en pugna convirtieron a muchas empresas estatales en bases de

Además, en 1982 se produjo otro acontecimiento clave para la dinámica política argentina: la derrota militar ante Gran Bretaña en la Guerra de Malvinas. Además de constituir un nuevo factor de descrédito y enfrentamiento con la sociedad en general, Malvinas fue otra muestra de lo imprevisible y riesgoso que podía ser el comportamiento militar para los empresarios y para aliados internacionales como Estados Unidos. Esta situación acabó dando paso a un proceso de apertura democrática que habría de coronarse con elecciones libres y competitivas al año siguiente.

En lo que respecta al lugar del Estado en el escenario político general, resalta una especie de manifestación final del modelo de posguerra en su expresión más perversa, aún cuando se habían sentado las bases de un profundo cambio en la estructura socioeconómica. Como señala Bressan (1992), a pesar de que la existencia de dicho modelo ya no garantizaba el crecimiento de la economía y el bienestar general, de algún modo aseguraba los beneficios de grupos corporativos que lo habían tomado como un espacio abierto a sus intereses sectoriales. En esta misma línea se expresan Palermo y Novaro, *“El Proceso de Reorganización Nacional no sólo hizo más inevitable las reformas sino que también terminó de destruir las herramientas burocráticas, institucionales y administrativas, el instrumental público en general necesario para encararlas en condiciones relativamente adecuadas”* (1996: 59).

En síntesis, el gobierno militar implicó un ambiguo proceso: por un lado, resultó ser un último intento por salvar algunos de los mecanismos menos virtuosos propios de la matriz estadocéntrica; por el otro, significó el primer paso hacia la creación de nuevas reglas de juego, en las cuales el aparato estatal habría de comenzar a perder su papel central

operaciones políticas para librar sus conflictos. Todos los espacios gerenciales sirvieron para colocar a los clientes, amigos y amigos de los amigos, entre los que había cuotas para los retirados de las tres armas.

en la vida socioeconómica. En ese contexto de continuidades y rupturas, los sindicatos, uno de los actores protagónicos involucrados en las principales políticas públicas hasta mitad de los setenta, perdieron fuerza pasando a desempeñar un papel defensivo al tiempo que la deuda agregó otros poderosos interlocutores, además de los acreedores externos: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para mencionar sólo aquellas agencias con presencia más pública y persistente que comenzaron a participar en la política doméstica con sus recomendaciones “técnicas”.

Queda claro, de esta manera, que las reformas institucionales y el cambio en el mapa de actores se inició pero no concluyó durante el período 1976-1983. Sobre este escenario de una matriz que no acababa de morir y otra que aún no empezaba a nacer, se llevó adelante la transición hacia un régimen político legitimado por las reglas de la democracia.

2.2 Los gobiernos democráticos

En este segundo apartado analizaremos al gobierno de Alfonsín (1983-1989) y el comienzo de la gestión de Menem poniendo especial atención al proceso que fue marcando el agotamiento de la matriz estadocéntrica, dando lugar a un cambio sustantivo en lo que se refiere a las nuevas reglas que articulan la relación Estado-Sociedad así como a la conformación de un nuevo mapa de actores relevantes. Se trata de un proceso cuyos rasgos fundamentales se cristalizaron a lo largo de los años noventa.

2.2.1 El gobierno de Alfonsín: de la ilusión al desencanto

Hacia finales de 1983 se retoma el camino de la democracia suscitando amplias expectativas en vastos sectores sociales a partir de las posibilidades que se abrían a través

de la competencia plural de intereses para la construcción de una institucionalidad basada en reglas consensuadas, con un sistema de partidos dinámico y una cultura política tolerante.

El gobierno del radical Raúl Alfonsín se movía en un estrecho sendero. Por un lado, generar políticas acordes a las expectativas de la mayoría de la población orientadas a revitalizar la inclusión política, dar respuesta a la violación sistemática de los derechos humanos de la dictadura y satisfacer las expectativas de integración social. Por el otro, ceder ante las presiones de aquellos actores más poderosos, tales como los grandes empresarios o los cada vez más influyentes organismos financieros internacionales, que reclamaban un severo ajuste macroeconómico que diera una respuesta ortodoxa a la crisis de la deuda.

El nuevo gobierno tenía una concepción poco clara de la crisis, siendo incapaz de detectar el agotamiento del modelo imperante desde los años cuarenta. Así, los dos primeros años de gobierno radical se caracterizaron por los intentos de actuar bajo las reglas del viejo modelo intervencionista mediante los clásicos instrumentos de estímulo a la demanda (crédito barato y gasto público) para sostener un alto nivel de empleo y combatir la inflación gradualmente permitiendo cierta recuperación de los salarios reales.

A pesar de estos intentos por encauzar el rumbo, el escenario internacional y el del propio país habían cambiado profundamente y planteaban serios obstáculos a las intenciones del gobierno. Sólo los pagos por intereses de la deuda externa representaban el 8% del PIB, mientras que los ingresos tributarios del gobierno nacional apenas superaban el 20%. Basta comparar ambas cifras para reconocer el impacto que tenía el servicio de la deuda sobre el erario público. Incrementar los ingresos fiscales en esa proporción resultaba una alternativa tan difícil como la de reducir los gastos tradicionales hasta equilibrar las

cuentas. Esto originó un rápido crecimiento del déficit fiscal que fue financiado con emisión monetaria incrementando el ritmo inflacionario.

El gobierno radical concentró su estrategia inicial en obtener la comprensión de los acreedores. Cierta cautela inicial alentó esas expectativas favorables de las autoridades argentinas que intentaron la posibilidad de saltar el obligado compromiso con el FMI a partir de la búsqueda de acuerdos directos con los grandes bancos extranjeros y el club de París²². Sin embargo, la buena voluntad externa no trascendió más allá de saludar retóricamente el retorno de la democracia al mismo tiempo que se afianzaba el interés de los acreedores de tener un horizonte más previsible de cobro de la deuda que con los militares.

Al tener la llave de acceso a cualquier refinanciación de la deuda, el FMI había acumulado una importante capacidad de presión sobre los países deudores para imponerles criterios ortodoxos, tales como la desregulación de mercados, la disminución de la emisión monetaria o la reducción del déficit fiscal. Así, aquel organismo se terminaría convirtiendo en la principal correa de transmisión del paradigma neoliberal.

Las crecientes dificultades iban demostrando que los ajustes de corto plazo no tenían los resultados esperados en el comportamiento de las variables macroeconómicas. El año 1984 cerraría con una economía en recesión y una inflación del 646%.

Hacia 1985 un nuevo equipo económico obtuvo algunos éxitos circunstanciales en el control inflacionario a través del Plan Austral, el cual se basaba en una relación en la que

²² Fundado en 1956, el Club de París está integrado por 19 países acreedores de deuda externa, a saber: Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Noruega, Rusia, España, Suecia, Suiza, Gran Bretaña y Estados Unidos. Es un grupo informal (en el sentido de que no dispone de existencia legal ni de estatutos) que tiene como objetivo principal buscar soluciones coordinadas a las dificultades de pago de los países con deuda oficial.

el gobierno pactaba la estabilidad de precios con los poderosos grupos económicos internos consolidados en la dictadura ofreciéndoles a cambio de su buena conducta, o como recompensa, la posibilidad de (y la información para) obtener ganancias en la especulación financiera (Sidicaro, 2001). Sin embargo, el gobierno no logró ganar el apoyo de los acreedores externos que avizorase una solución para el tema de la deuda. Al demandar una creciente cantidad de recursos fiscales para hacer frente a su pago, la deuda constituía un serio problema presupuestario que exigía un resistido aumento de impuestos y/o una reducción de gastos, lo cual implicaba recortar la inversión en infraestructura o los fondos sociales. En este punto existía una fuerte confrontación al interior de los sectores dominantes como consecuencia de la incompatibilidad de intereses entre los grandes grupos económicos internos, que se beneficiaban con bajos impuestos, subsidios y contrataciones con el Estado, y los acreedores externos, que exigían cobrar sus préstamos.

El éxito del Plan Austral requería mantener un estricto control del gasto, algo que no pudo realizarse ni en la magnitud ni en las condiciones necesarias dada la reticencia de la alta burocracia de la administración pública, la presión directa de los actores económicos beneficiarios y el temor de los gobiernos provinciales por la reacción de sus clientelas electorales. Esto llevó a la tradicional política de recortes indiscriminados en las partidas presupuestarias con criterios exclusivamente fiscales, sin atender a una selección adecuada de prioridades (Thwaites Rey, 2003).

A pesar de que sus conducciones habían sido designadas por el gobierno radical, las empresas públicas también mostraron resistencia a ajustar gastos debido a las presiones ejercidas por los sindicatos, proveedores y otros grupos que operaban alrededor de ellas bloqueando cualquier cambio que pudiera poner en peligro sus posiciones y exigiendo más recursos, con independencia de las limitaciones presupuestarias. Por su parte, y al igual que

durante la dictadura, la política tarifaria continuó siendo utilizada como instrumento anti-inflacionario y distribuidor de subsidios. Así, las empresas públicas carecían de una estructura de costos clara y de los recursos necesarios para invertir en su cada vez más deteriorada infraestructura, aumentando el deterioro de la calidad de los servicios.

Tras el fracaso del Plan Austral con el consecuente rebrote inflacionario y el cada vez más pronunciado déficit fiscal, el gobierno de Alfonsín optó por archivar, en caso de que hubieran existido, las ilusiones distribucionistas para escoger, por puro espíritu de supervivencia, políticas de rigor económico, aún corriendo el riesgo de perder el respaldo de sus bases de apoyo (Torre, 1998). Como señala Carciofi, ex -funcionario de la gestión radical, *“recién en 1986, y con más fuerza al año siguiente, luego de haber experimentado el desgaste que provocaban los ajustes transitorios de la brecha fiscal y la recurrencia de las dificultades, se hizo presente un diagnóstico de corte estructural. Fue en ese entonces que el Gobierno intentó desplegar un bagaje más amplio de recursos. Las acciones requeridas, intensivas en materia de legislación, le fueron esquivas o le implicaron costos importantes, habida cuenta de que el capital político y parlamentario no era el mismo que en el inicio de la gestión”* (1990: 51)²³.

De esta manera, con los sucesivos fracasos en resolver las dificultades para estabilizar la economía como telón de fondo, fue perdiendo fuerza la idea (defendida hasta por el propio FMI) de que la crisis económica era solucionable con medidas coyunturales sobre los gastos e ingresos fiscales, la política monetaria y el mercado cambiario. Paralelamente, aumentaba el consenso de que la crisis debía afrontarse con medidas

²³ En las elecciones de septiembre de 1987 el gobierno sufrió una contundente derrota electoral. La oposición justicialista se impuso en diecinueve de los veinticuatro distritos en disputa perdiendo el radicalismo, de esta

drásticas, superadoras de las terapias gradualistas en boga hasta mediados de los ochenta. Al mismo tiempo se fue erosionando también la antigua confianza en los instrumentos conocidos y probados de la intervención estatal en los mercados y de la industrialización protegida visto que, en su propia dinámica, estos tendían a prolongar peligrosamente los desequilibrios económicos. Este vacío conceptual fue llenado por las propuestas neoliberales, las cuales vieron precisamente en el intervencionismo estatal la raíz del problema y ya no la clave de la solución.

En ese contexto, en materia de empresas públicas y rol de Estado, el gobierno se aferró en un primer momento a los lineamientos partidarios tradicionales. Por eso en la plataforma electoral no se planteaba que el Estado abandonara sus funciones productivas, sino que sólo se esperaba que se eliminaran de su órbita aquellas firmas privadas de las que, por razones diversas y en sucesivas etapas, se había tenido que hacer cargo. Así, en enero de 1984 se crea por medio del Decreto 214 del Poder Ejecutivo una Comisión cuya misión era determinar en qué casos y de qué forma se debían privatizar o liquidar las empresas que en ese momento administraba o poseía el Estado. La denominada “Comisión 214” pudo concretar la privatización de la firma de electrodomésticos SIAM, de Opalinas Hurlingham y de la empresa de turismo Sol Jet e inició la venta de la compañía azucarera Las Palmas del Chaco Austral, sin alcanzar a concretarla, así como la de Austral Líneas Aéreas, la cual concluyó en 1987 (ya desaparecida la Comisión). En todas ellas el procedimiento siguió la Ley 22.177 establecida durante el período militar y no sólo no se remitieron actuaciones al Congreso sino que en éste no hubo ningún eco de tales privatizaciones, lo que podría

manera, la mayor parte de las gobernaciones provinciales, la mayoría que tenía en la Cámara de Diputados y las expectativas de aumentar sus bancas en el Senado.

interpretarse como signo de un tácito acuerdo entre las distintas bancadas pero también de la poca trascendencia que se le otorgó al tema (Thwaites Rey, 2003).

A partir de 1986 y recogiendo ya la creciente conciencia de las limitaciones de los ajustes de corto plazo, Alfonsín introduce cambios drásticos en la política de privatizaciones, cuyo objetivo ya no se orientaba a desprenderse de porciones marginales del aparato estatal sino de aquellos sectores en los que el capital privado se mostraba interesado. Más que por cuestiones ideológicas, este cambio se debió, por un lado, a la necesidad de aumentar la recaudación para hacer frente a las urgencias fiscales y, por el otro, a la necesidad de brindar una clara señal a los organismos financieros internacionales y los grandes grupos económicos de la voluntad de asumir el recetario neoliberal sobre el tamaño y el papel del Estado.

En el marco de una situación económica difícil pero que parecía todavía manejable, en 1987 el gobierno radical anuncia un proyecto que incluía la privatización parcial de la empresa de telecomunicaciones ENTel y de Aerolíneas Argentinas. El diagnóstico en el que se apoyaba la propuesta de privatización hacía referencia al deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico y el alto endeudamiento externo, circunstancias que determinaban la imposibilidad de realizar las inversiones necesarias en los servicios públicos para lograr su eficiencia. La iniciativa pretendía asociar a las empresas estatales capital privado nacional y extranjero de riesgo, además de aportar el gerenciamiento de operadoras internacionales reconocidas.

Instalada la cuestión como prioritaria en la agenda pública, inmediatamente se generó una fuerte oposición en vastos sectores políticos (incluso dentro del propio partido gobernante), militares y sindicales.

Aprovechando su superioridad numérica en el Senado de la Nación, el peronismo logró articular una oposición contundente frente a cualquier esquema privatizador. En una interpelación en aquel cuerpo al entonces ministro de Obras y Servicios Públicos entre fines de abril y mediados de 1988 con motivo de la suscripción de las cartas de intención con Telefónica de España y la aerolínea escandinava SAS para asociarlas a sus contrapartes argentinas, ENTel y Aerolíneas Argentinas, se produjo una discusión que marcó un hito fundamental en la matriz que comenzaría a cristalizarse en Argentina apenas un año después. Allí se expusieron, de manera clara y contundente, los clásicos argumentos del peronismo en defensa del papel del Estado en la economía. Las razones del rechazo al proyecto tenían que ver con la defensa de la soberanía y el patrimonio nacional, así como por motivos más específicos vinculados a la falta de transparencia en el proceso (que excluía la licitación pública), el escaso monto de valuación, la deficiente forma de pago, la calidad financiera de las potenciales asociadas y los defectos jurídicos.

En relación al tema de la soberanía y el patrimonio nacional, el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Rodolfo Terragno, argumentaba en aquella interpelación que en las condiciones en las que se encontraba el aparato estatal no servía *“ni para hacer estatismo”*, mientras que desde el peronismo se le respondía a través del senador Eduardo Menem afirmando que *“aquí se está disponiendo del patrimonio nacional, se está afectando el poder de decisión de la Nación respecto de cuestiones fundamentales...Aquí hay además un problema de soberanía. No se puede aceptar que el precio de mercado lo va a determinar en Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Yo le pregunto al señor ministro: en ese precio de mercado, ¿cuál es el valor que tiene el precio de la soberanía?. Yo le contesto que la soberanía nacional no tiene precio, no se vende, no se enajena ni se debe poner en peligro...¿Porqué no se ha intentado previamente captar*

capitales argentinos antes de recurrir al extranjero? ¿Porqué no se ha propuesto algún sistema de autogestión para que los argentinos manejemos aquellos servicios públicos que se relacionan con la defensa nacional y el desarrollo del país antes de ir a buscar gente en el otro confín del mundo...De lo que pueden estar seguro es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá a las empresas públicas jamás la bandera de remate porque está en juego la soberanía del Estado” (Diario de Sesiones del Senado, 27 y 28 de abril de 1988).

También resulta pertinente citar la evaluación que otro senador justicialista, José Humberto Martiarena, hacía en aquella interpelación del panorama internacional: *“El imperialismo no es una ficción sino una realidad. Ya no es el imperialismo del ejército invasor, que se apodera de fragmentos de países vecinos o no vecinos; ya no es el imperialismo del siglo pasado. Ahora es el imperialismo más dúctil, más sutil. Es la penetración de los capitales transnacionales, convertidos en superpotencias por encima de los gobiernos, de las organizaciones y de los Estados, que no solamente buscan un lucro razonable, legítimo, genuino, sino que penetran con el ansia incontenible de dominar todas las estructuras del Estado” (Diario de Sesiones del Senado, 27 y 28 de abril de 1988).*

Estas intervenciones merecen ser destacadas ya que representan una postura de neto corte nacionalista que sería modificada sustancialmente al año siguiente cuando el peronismo arribase al poder. Además, otra de las razones de peso (aunque implícita) que impulsaron el rechazo al proyecto radical fue la voluntad política de la principal fuerza de oposición de obstaculizar el paso de cualquier iniciativa que pudiera “oxigenar” al ya desgastado gobierno radical. Así, el notorio debilitamiento del radicalismo impidió que los proyectos privatizadores pasaran más allá del nivel de la formulación de propuestas, aunque la cuestión quedó instalada en la agenda pública.

El año 1989 se inicia con un mayor deterioro de la situación socioeconómica y el cada vez más evidente agotamiento de la capacidad del gobierno radical para hacer frente a aquella situación. En enero, ante una campaña electoral para la presidencia que generaba expectativas por una inminente victoria peronista y frente a la ausencia de apoyos importantes a la gestión de Alfonsín, los grandes bancos privados aumentaron sus presiones para lograr nuevos pagos de Argentina, suspendidos desde abril de 1988. Los pronósticos que auguraban una victoria justicialista repercutían en las expectativas de los agentes económicos, tanto empresarios locales como acreedores externos, que quitaron todo apoyo a la agónica administración radical y se apresuraron a obtener las mayores ventajas posibles de la caótica situación (Thwaites Rey, 2003).

Sometido a intensas presiones, el gobierno decidió que el Banco Central se retirara del mercado cambiario y liberó el precio del dólar, el cual pasó a determinarse en función del libre juego de la oferta y la demanda. Esta decisión marcaría el principio del fin. El 6 de febrero de 1989 el dólar libre subió de 17 a 25 australes, comenzando la crisis cambiaria e inflacionaria más importante de la historia argentina hasta entonces. En marzo, el dólar se cotizaba a 49 australes, en abril a 80 y en mayo a 240. Paralelamente, en una economía tan fuertemente “dolarizada” como ya lo era por entonces la argentina, en tan sólo cuatro meses (enero-mayo) la inflación mensual pasó del 9,5% al 80%, al mismo tiempo que se producía una abrupta caída de la producción industrial. Se había consumado así lo que el gobierno dio en llamar “golpe de mercado”, especulándose desde entonces que la hiperinflación había sido buscada ex -profeso para facilitar las reformas estructurales que se preparaban. Entre las circunstancias económicas de mediano plazo que enmarcaron estos episodios cabe mencionar que entre 1981 y 1989 el PIB cayó un 13,5% y el PIB per cápita en un 23,5%, mientras que la inversión pública del 12% del PIB durante los primeros años del gobierno

militar descendió abruptamente para situarse en el 4% en 1989 (Barbeito y Lo Vuolo, 1992).

Ante el desencadenamiento de la hiperinflación²⁴, el gobierno sólo atinó a una serie de medidas contradictorias que contribuyeron a agravar la situación derivando en un fuerte estallido social, caracterizado por el inédito y masivo saqueo de supermercados y comercios protagonizado por los grupos más postergados de la población. Como apunta Sidicaro (2001), los saqueos aparecieron como respuesta de quienes no encontraban garantizado el compromiso que, en teoría, tenía el Estado de asegurar el valor de su papel moneda. Si bien no ocurrieron de una manera generalizada, la violencia de los saqueos llevó a que la propiedad privada fuera preservada por los propios interesados, en no pocos casos, por medio del uso de armas y sin la intervención de las fuerzas de seguridad. Como una experiencia de laboratorio, la inexistencia de referencia estatal orientadora de la moneda hizo que el conflicto en torno a los precios perdiera al dinero como mediador simbólico y que se plantearan luchas sin mediación recurriendo a la violencia.

La hiperinflación marcaba el punto final del proceso de desestructuración de la matriz estadocéntrica iniciado en 1975 y el arribo a las puertas de un proceso de profunda transformación global que cristalizaría una matriz neoliberal. Según Sigal y Kessler (1997), los efectos de la hiperinflación sobre la memoria social se convirtieron en referencias fuertes de las interpretaciones que vieron en el derrumbe monetario una de las explicaciones de la aceptación social de la matriz neoliberal instaurada poco después. Fueron los actores más entrenados y habituados a postular argumentos tales como “la última oportunidad” y “al borde del abismo” quienes consiguieron hacer ver la

²⁴ Entre agosto de 1988 y julio de 1989 la inflación fue del 3.610,2% para los precios minoristas y de 5.061,9% para los valores mayoristas.

hiperinflación, consecuencia del agotamiento de un estilo de relación entre el Estado y la sociedad, como el resultado del exceso de presencia estatal en la actividad económica.

La caótica situación socioeconómica por la que atravesaba el país determinó el triunfo electoral del peronismo en las elecciones presidenciales de mayo de 1989 y la salida anticipada del poder de Alfonsín cinco meses antes de lo previsto. Reflexionando sobre esta coyuntura crítica específica, O'Donnell expresaba: *“Baste señalar que la crisis, más allá de sus dimensiones económicas, políticas y sociales, afecta al propio estado en algunos de sus aspectos más constitutivos. Durante varios días la Argentina ha sido un país sin moneda...Un estado sin moneda se complementó con un estado sin capacidad de coerción”* (1991: 1).

2.2.2 El ajuste estructural con base en los procedimientos democráticos

Con un voto mayoritario que expresó un alto nivel de expectativas por mejoras en el ámbito socioeconómico, el contundente triunfo en las elecciones presidenciales del candidato peronista Carlos Menem significó el comienzo, tras el abrupto cambio de gobierno a raíz de los crecientes signos de ingobernabilidad, de la fase crucial del ajuste estructural que definiría los contornos y características de la nueva matriz neoliberal²⁵.

La coyuntura en la que asumió Menem generó fuertes incentivos a favor de un programa de cambios profundos orientados a dar forma y contenido a una nueva relación entre el Estado y la sociedad. La crisis política, económica y social que desató el episodio hiperinflacionario de junio/julio de 1989 forzó un acuerdo de gobernabilidad (en clave de

²⁵ Cabe agregar que, con el cambio de gobierno, Argentina alcanzaba uno de los tradicionales indicadores para medir la estabilidad del régimen político: por primera vez en su historia un gobierno democráticamente electo transfería por la vía democrática el poder a la oposición.

delegación de poderes legislativos al Poder Ejecutivo Nacional) entre las dos principales fuerzas políticas: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, a los efectos de anticipar la sucesión presidencial. En virtud de este acuerdo, Menem aceptó asumir el mandato presidencial cinco meses antes de lo previsto por la Constitución Nacional y el radicalismo se comprometió a dar quórum para permitir el tratamiento de la legislación que envíe el gobierno al Congreso hasta el recambio de las Cámaras. En consecuencia, el gobierno justicialista no sólo pudo aprovechar la llamada “luna de miel” que sucede a toda llegada al poder, sino también la situación de descrédito y debilidad política de la oposición.

La hipótesis predominante en los setenta que asociaba autoritarismo y reformas era refutada. Se hizo evidente que la simple dicotomía entre autoritarismo y democracia no tenía en cuenta un recurso clave para iniciar políticas de transformación: la existencia de mecanismos institucionales de los regímenes democráticos, formales e informales, que garantizan al Poder Ejecutivo una amplia gama de atribuciones para ejercer y fortalecer su autonomía decisional²⁶. Este es un elemento retrospectivamente importante para dar cuenta de la correlación positiva entre regímenes democráticos y grandes cambios económicos. Por su alarmante persistencia ante los reiterados intentos por controlarla, la emergencia económica constituyó un fuerte incentivo sobre la elite gubernamental para la adopción de políticas de ajuste estructural. En ese contexto, el desafío era cómo generar los recursos necesarios para decidir, rápida y eficazmente, dichas políticas. En la crítica coyuntura en la que el gobierno de Menem tuvo que actuar, el marco institucional prevaleciente facilitó la

²⁶ Con relación a las prerrogativas presidenciales, ver Haggard (1994).

tarea: utilizando las prácticas constitucionales a su alcance que conceden a la presidencia facultades legislativas, como los decretos, el poder de veto y de iniciar legislación, junto a la delegación de autoridad de decisión por parte del Congreso antes mencionada, el gobierno buscó concentrar la capacidad de concebir y de iniciar las políticas de reforma (Torre, 1998).

Para entender la modalidad que adquirió el proceso transformador, que implicó una reconfiguración profunda de los límites entre lo público y lo privado, debe tenerse presente que la conjunción de fenómenos sucedidos desde mediados de los setenta llevó a Argentina a una situación que la hizo “tocar fondo”, lo cual significa, en palabras de O’Donnell, *“una convergencia de los siguientes factores: 1- un Estado que como principio del orden tiene una autoridad minúscula sobre la conducta de muchos actores, que como burocracia llega a límites extremos de desintegración e ineficacia y que en algún momento del tiempo se vuelve incapaz de mantener la moneda nacional; 2- un movimiento obrero completamente derrotado en el sentido de que ya no es capaz de oponerse a las políticas neoliberales, excepto con protestas desagregadas y efímeras; 3- una clase capitalista que sustancialmente se devoró a sí misma, con los ganadores metamorfoseándose en conglomerados centrados financieramente y orientados hacia fuera (junto con los ramos del comercio y los profesionales que proveen el consumo suntuoso); y 4- un sentimiento generalizado de que la vida bajo una inflación continua e incierta es tan insoportable que cualquier solución es preferible, incluso si esa solución ratifica un mundo aún más desigual en el que se han perdido muchas formas de sociabilidad solidaria”* (1993: 86).

En esta misma línea, vale acompañar a Przeworski (1995) cuando apunta que la imposición de políticas desde arriba para responder a la crisis se dio en tantos casos en América Latina que constituye un patrón inherente a la adopción de las mismas.

Del diagnóstico que tenía gobierno de Menem acerca de los problemas generales del Estado en Argentina y los específicos de la Administración Pública caben destacar los siguientes puntos: a- asociación entre inflación y gasto público, con gran peso del gasto corriente y la ineficiente gestión de las empresas públicas; b- rol paternalista del Estado, que daba como resultado una intervención asfixiante sobre la sociedad, fomentando relaciones de privilegio entre distintos sectores sociales y el aparato administrativo del Estado; c- ineficiencia en la provisión de bienes y servicios considerados indelegables; d- problemas de gestión política que dificultaban el proceso de toma de decisiones; e- crecientes problemas en la efectividad de la capacidad recaudadora del Estado; f- desorganización en el área estratégica de gestión financiera, generando altos niveles de incertidumbre y minando las posibilidades de previsión y programación del gasto y los recursos públicos; g- responsabilidades diluidas como consecuencia de una estructura administrativa que fomentaba la superposición y la irracionalidad en el desarrollo de sus funciones; y h- fuerte caída de los salarios del sector público, lo cual produjo un éxodo de recursos humanos altamente calificados así como un relajamiento de la disciplina y las condiciones laborales.

Explicábamos en el comienzo de este capítulo que todo proceso de reformas es siempre una batalla política que consiste no sólo en la adhesión de determinado conjunto de políticas, sino también incluye la tarea de movilizar los apoyos sociales necesarios para implementar dichas políticas y neutralizar a quines se oponen a ellas. En este sentido, las circunstancias en que se iniciaron las reformas condicionaron el tipo de reacciones sociales que suscitaron. Al ser introducidas como medidas de última instancia a fin de superar una emergencia cuya gravedad es percibida colectivamente, no confrontaron con obstáculos sociales insalvables. Precisamente, la percepción del riesgo de costos superiores a los de las

reformas mismas reordenó las expectativas sociales y modificó, por lo tanto, la configuración de los apoyos y las resistencias.

Las sucesivas frustraciones en el esfuerzo por doblegar la emergencia económica pavimentó el camino hacia la tolerancia de la población por acciones que eran más drásticas que las que habían suscitado tanta resistencia y crítica un par de años atrás. Los portavoces de los principales actores socioeconómicos celebraron este cambio de las expectativas sociales. Los partidos políticos acompañaron ese clima de ideas, sin expresar mayores convicciones pues el intervencionismo estatal era parte del sentido común de sus dirigentes y de sus adherentes más comprometidos. Las principales corporaciones empresarias celebraron la victoria ideológica aunque sus demandas de menor intervención estatal sólo constituían un programa general y difuso de sesgo anti-estatista. El proceso de cambio, además, contó con el respaldo y la confianza de los organismos financieros internacionales, los cuales continuaban acrecentando paulatinamente su injerencia en la determinación de los alcances y ritmos de las reformas. Así, para superar la caótica situación, el gobierno de origen peronista llevó adelante una gran ruptura con su propia tradición, preocupada por lograr mayor equidad a partir del énfasis en la mejora de la situación social y económica de los sectores asalariados y de la población de menores recursos. La distribución de cargos y empleos en la administración pública fue el recurso utilizado sistemáticamente por Menem para obtener apoyo de sus propios partidarios, cuya falta de afinidad con el nuevo rumbo económico era inocultable y generaba una situación potencial de conflicto que podía comprometer el trámite de las reformas.

Si bien impresiona en el caso argentino la fuerza con que se defendieron la oportunidad y el contenido de las propuestas (en algunos casos el contraataque se aprovechó para endurecer los planteamientos iniciales), en ningún caso puede decirse que

el gobierno no haya encontrado resistencia o no haya tenido que buscar aliados para llevar a cabo sus propuestas. Sabiendo que políticamente no es muy rentable tener demasiados debates abiertos, el gobierno procuró dividir a sus oponentes para agilizar y ganar las cuestiones controvertidas. Esto ha sido clarísimo en el frente sindical: los sindicatos que fueron comprensibles con la postura del gobierno obtuvieron grandes privilegios del mismo mientras que los que se opusieron cosecharon duras críticas y se enfrentaron a negociaciones durísimas que en muy contadas ocasiones coronaron con éxito. Además, es necesario tener en cuenta que los sindicatos evidenciaban una situación estructural caracterizada por la fragmentación como consecuencia de la falta de cohesión ideológica del movimiento obrero y de los cambios en el mercado laboral acontecidos desde mediados de los setenta. Es así como la capacidad sindical para promover, obstaculizar o vetar acciones públicas, práctica habitual en las épocas de auge de la matriz de centralidad estatal, se vio notoriamente disminuida.

Además de la privatización de empresas públicas, el vasto programa de reformas incluyó restricciones al gasto público, eliminación de subsidios al consumo, desregulación de mercados, apertura comercial y flexibilización de las condiciones laborales, medidas que buscaban imponer una mayor disciplina para contener el déficit fiscal del sector público y equilibrar las cuentas externas. Dichas políticas, orientadas a la expansión del rol de las fuerzas del mercado en una economía cada vez más globalizada, implicaban acabar con reglas de juego estatuidas casi medio siglo atrás. En este sentido, los cambios llevados a cabo en Argentina afectaron fuertemente los marcos institucionales cristalizados partir de la segunda posguerra, lo cual se relacionaba con (a la vez que impactaba en) la configuración del mapa de actores relevantes que interactúan alrededor de las principales estrategias de reforma.

En lo que respecta a nuestro foco de atención, las empresas estatales se habían convertido en una fuente de prebendas para los sindicatos y el sector privado proveedor de bienes y servicios al Estado, lo cual había terminado por deteriorar definitivamente la calidad de los servicios. Luego del estallido hiperinflacionario de 1989, la necesidad de transformación se tornó imperiosa e ineludible. Con todos estos factores se formó lo que se suele llamar el “contexto de la decisión”, cuyos elementos permitieron construir la viabilidad política de la decisión de privatizar y enmarcar la política de privatizaciones en un determinado diagnóstico que identificaba empresas públicas con ineficiencia, inflación, déficit, etc. De esta manera, la privatización se presentaba no sólo como la mejor alternativa sino, por sobre todas las cosas, como la única posible, porque sólo un cambio profundo podría conjurar tantos problemas (Margheritis, 2000).

El pilar que sirvió de base para la puesta en marcha del proceso de privatización de empresas de servicios públicos fue la Ley 23.696 de Reforma del Estado sancionada en agosto de 1989 mediante la cual se declaraba en “emergencia administrativa” a todos los organismos dependientes del Estado Nacional y se reglaba acerca de las “privatizaciones y participación del capital privado”, estableciéndose una metodología para declarar “sujetos a privatización” a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modificaba la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspendía por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenasen al Estado nacional al pago de una suma de dinero²⁷.

²⁷ Como instrumento legal complementario a la Ley de Reforma del Estado, también se sancionó la Ley de Emergencia Económica que suspendía los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afectasen al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de “compre nacional” (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen

Partiendo del reconocimiento de la carencia de recursos del sector público “para llevar a cabo la imprescindible transformación económica y social”, los principales argumentos expuestos en la Ley de Reforma del Estado que dieron impulso a la política de privatización se pueden encontrar en la necesidad de superar la crisis de gestión de las empresas públicas “mal administradas”, con “cuadros económico-financieros graves” y “servicios ineficientes”. El profundo deterioro de las empresas era considerado el elemento central para otorgar legitimidad a la privatización frente a la sociedad, por lo que el gobierno desechó de plano la posibilidad de sanear a las empresas como paso previo a su venta.

Al argumento oficial (y evidente) de las deficiencias de las empresas tanto en el estado de la infraestructura como en la calidad de los servicios prestados, hay que añadir tres elementos más al momento del lanzamiento del programa de privatizaciones. En primer lugar, la voluntad de atraer al capital privado para superar el significativo atraso tecnológico resultante de un largo período de desinversión, brindando nuevas oportunidades de negocios. En segundo lugar, la necesidad del gobierno de mostrar una señal concreta de compromiso político con la transformación del Estado. Finalmente, la urgencia por obtener los recursos indispensables para equilibrar las cuentas públicas y estabilizar la economía.

Pese a que, como hacíamos referencia anteriormente, las empresas estatales se habían convertido en una fuente de prebendas para los sindicatos y el sector privado proveedor de bienes y servicios al Estado, el proceso de privatizaciones contó con el apoyo de estos grupos

nacional). Además, se facultaba al Poder Ejecutivo Nacional para que desafectase los fondos fiscales con destino específico y revisase los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modificaba

de interés. El gobierno logró superar la resistencia sindical ofreciendo distintas recompensas: participación en la tenencia accionaria de la empresa, un generoso programa de retiros voluntarios y participación de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, para los proveedores de equipos y contratistas la continuidad de las empresas estatales no ofrecía oportunidades de beneficio como en el pasado, ya que los programas de inversión estaban sustancialmente reducidos y los riesgos de expropiación por incumplimiento contractual eran altos; además, vale señalar que muchos de ellos vieron facilitada su participación en la licitación de las empresas a través de la adecuación de los pliegos a sus necesidades.

Además de la confluencia de estos actores en el respaldo a la política de privatizaciones, hay que sumar el apoyo difuso, pero funcional para la buena imagen de la reforma, de la opinión pública. El malestar social con el estado de los servicios públicos era general. A modo de ilustración de las razones de este malestar social podemos mencionar los cortes diarios programados y no programados de la energía eléctrica y del agua durante el verano y del gas natural durante la época invernal o las demoras entre cinco y diez años para obtener una línea telefónica con un precio de 1.500 dólares para la instalación en una economía cuyo salario medio no sobrepasaba los 400 dólares²⁸.

En cuanto a la oposición política, el radicalismo estrenaba a disgusto su flamante papel con las manos atadas por su abrupta salida del poder que lo había obligado a comprometerse a no obstaculizar en el Congreso la sanción de las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Y

el sistema de indemnización laboral y se estableciese un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplieren con sus obligaciones tributarias y previsionales.

²⁸ Vale apuntar que en los avisos de departamentos ofrecidos en alquiler o en venta en los periódicos se publicitaba explícitamente cuando aquellos contaban con teléfono instalado, dado que los costos y las demoras de su instalación incidían significativamente en el valor de la propiedad.

dado que no podía oponerse a las privatizaciones con credibilidad ante la sociedad ya que había introducido esta cuestión en la agenda pública, sólo le quedaba el camino de cuestionar los métodos elegidos y la concentración de poder que reclamaba el Ejecutivo en detrimento del Parlamento.

La magnitud de la privatización realizada en Argentina y la velocidad con que se realizó fueron los rasgos más destacables de este proceso²⁹. En poco más de tres años se transfirieron a operadores privados la empresa de telecomunicaciones, la aerolínea de bandera, la mayor parte de los ramales ferroviarios, los subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, la generación, transmisión y distribución de electricidad y gas, el servicio de provisión de agua potable y cloacas del Gran Buenos Aires, áreas petroleras primarias y secundarias, empresas petroquímicas, canales de televisión y se concedieron rutas para ser explotadas mediante el cobro de peajes, además de venderse un importante número de empresas manufactureras.

2.3 La política de privatizaciones de empresas de servicios públicos

Teniendo en cuenta la magnitud de la privatización, es importante aclarar que el elemento clave en la delimitación del objeto de estudio del presente trabajo es el concepto de **servicio público domiciliario**, entendiendo por tal aquella actividad cuya realización constituye una función del Estado y éste tiene la obligación de realizarla, sea de modo directo o concediéndola a personas privadas bajo un régimen especial que asegure la

²⁹ Un informe del Banco Mundial (1995) revela que las ventas en concepto de privatizaciones representaron el 9% del promedio anual del PIB correspondiente al período 1990-1994. Este porcentaje se puede comparar con el de otros países con privatizaciones masivas: Nueva Zelanda (14,1% del PIB promedio de 1987-1991), Reino Unido (11,9% del PIB promedio de 1979-1991), Chile (9,4% del PIB de 1990), República Checa (8,1% del PIB de 1990) y México (6,3% del PIB promedio de 1989-1992).

prestación en forma regular, uniforme, general y continua (Groisman, 1995). En este sentido, Spiller (1998) señala que los servicios públicos son industrias frágiles por tres razones: primero, porque una gran proporción de sus activos son hundidos; segundo, porque sus tecnologías exhiben importantes economías de escala en al menos un tramo de su estructura productiva; y tercero, porque sus servicios son de consumo masivo y por lo tanto su clientela potencial incluye a la mayoría de los votantes de un Estado.

A continuación desarrollaremos los elementos básicos necesarios para comprender las modificaciones estructurales que se introdujeron a partir de la privatización de las empresas de los servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad. El tipo de condiciones pactadas entre el sector público y el sector privado durante la etapa de transferencia de las empresas estatales a manos privadas tendría una incidencia importante sobre el posterior desempeño de cada sector.

2.3.1 Telecomunicaciones

A diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de Alfonsín, la barrera política para la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones (ENTel) se encontraba superada por la delegación expresa de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo a través de la Ley de Reforma del Estado antes explicada.

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

El traspaso se inició a partir de una serie de decretos dictados por el gobierno de Menem en 1990 que eliminaban los artículos de la Ley Nacional de Telecomunicaciones de 1972 que restringían la incorporación de capital privado al tiempo que se establecían las condiciones en las que operaría el sector, contenidas en el denominado “Pliego de Bases y Condiciones para la Privatización del Servicio Público de Telecomunicaciones” (Decretos 59/90, 60/90, 61/90 y 62/90).

Argumentando la necesidad de recuperar los niveles tarifarios erosionados por la inflación, entre enero y noviembre de 1990 el gobierno decidió aumentar el valor del pulso telefónico (donde se centra la regulación tarifaria del sector) un 711,8% pasando de 0,00457 dólares a 0,0371 dólares en un contexto económico caracterizado por un rebrote hiperinflacionario en el que los precios mayoristas subieron un 450% y el tipo de cambio se había incrementado un 250% (Azpiazu y Schorr, 2002).

Desde la publicación del Pliego a la fecha de transferencia ocurrieron numerosas modificaciones a las condiciones de traspaso que, sumadas a la inestabilidad económica, ocasionaron una notable disminución de los participantes en la licitación. De catorce grupos que compraron el Pliego, siete enviaron antecedentes para la precalificación, sólo tres hicieron ofertas económicas, y de ellos uno que había sido preadjudicado se retiró del proceso.

La transferencia realizada en noviembre de 1990 se caracterizó por el fuerte peso de la capitalización de títulos de la deuda externa para el pago de los activos estatales (aproximadamente 5.000 millones de dólares, lo que constituyó más de la tercera parte del total de deuda capitalizado en todo el proceso de privatizaciones), la ausencia de segmentación de la empresa a privatizar así como por la falta de consideración a la formulación de un marco regulatorio consistente.

Pese a que los avances tecnológicos en telecomunicaciones ya por entonces habilitaban la existencia de más de un proveedor compitiendo por los mismos usuarios, la decisión gubernamental fue privatizar ENTEL resguardando las condiciones de monopolio regional debido a que la exclusividad constituía una de las condiciones más atractivas de la oferta y era justificada como la condición necesaria para obtener los ingresos imprescindibles para invertir en el sector.

Así, la privatización implicó la división del territorio en dos regiones (norte y sur) de las que se harían cargo dos sociedades que gozarían de un período de exclusividad en la prestación del servicio básico de telefonía durante siete años, prorrogables por otros tres. En esta etapa las Licenciatarias del Servicio Básico (LSB) prestarían el servicio de telefonía básico sin exposición a la competencia en los ámbitos del servicio local y de larga distancia (tanto nacional como internacional)³⁰. Adicionalmente las LSB fueron habilitadas para prestar un conjunto de servicios en régimen de competencia, tales como telefonía celular, televisión por cable y transmisión de datos. Tras el período de exclusividad, la prestación del servicio telefónico básico sería abierta a la competencia y las LSB podrían competir fuera del ámbito geográfico al que debían restringir su operatoria en la etapa previa.

Las tarifas cobradas por las LSB quedaron sujetas a un sistema de regulación de precio máximo o tope, aplicado sobre una canasta global donde estaba excluido el cargo de

³⁰ Para ello se creó una empresa “satélite” con licencia de idéntica extensión y característica de exclusividad, de propiedad compartida por las dos Licenciatarias, para la prestación del servicio de larga distancia internacional. Cabe mencionar que, para promover la competencia y proteger a los usuarios del potencial abuso de poder mercado, era habitual en los países con regulación avanzada impedir o limitar la participación de las empresas que proporcionaban el servicio local bajo condiciones monopólicas en la prestación del servicio de larga distancia.

conexión. Las empresas a su vez estuvieron sujetas a una regulación por objetivos, basada en el cumplimiento de metas de calidad y cantidad (expansión de líneas en servicio).

Los contratos de transferencias contenían varias cláusulas destinadas a acotar sustancialmente el riesgo empresario, entre las que se destacaban la estabilidad impositiva, la compensación por control de precios, libertad para fijar cargos por mora y hasta un procedimiento de ajustes de tarifas por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles (en particular para protegerse de una alta inflación).

Resulta pertinente añadir que el valor del pulso telefónico originalmente estaba expresado en moneda local y se iba a ajustar según la evolución del índice de precios al consumidor doméstico. Sin embargo, ante la inestabilidad de la economía, a través del Decreto 2.585/91 el valor del pulso telefónico quedó expresado en dólares y pasó a ajustarse semestralmente según la evolución del índice de precios al consumidor de Estados Unidos.

En materia de regulación, el gobierno decidió mediante el Decreto 1.185/90 la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) para revisar y aprobar los planes técnicos en lo que se refiere a su compatibilidad operativa, calidad mínima del servicio e interconexión de redes; prevenir conductas anticompetitivas, sobre todo en lo referente a la existencia de subsidios desde los servicios en régimen de exclusividad a los servicios en competencia; controlar la prestación de servicios en régimen de exclusividad; resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas; aplicar las sanciones establecidas; y establecer la prórroga del régimen de exclusividad de las licencias otorgadas en dicho régimen, en los casos en que dicha prórroga estuviese prevista.

Caben realizar dos aclaraciones finales: en primer lugar, al momento de la creación de la CNT no existían antecedentes de regulación de grandes empresas de servicios públicos en tanto que la privatización de las telecomunicaciones constituyó la primera gran privatización realizada en Argentina; y, en segundo lugar, en 1996 la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos tras la privatización del servicio postal transformándose en Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

2.3.2 Agua potable

La prestación del servicio de agua potable y cloacas formó parte del proceso de privatizaciones de principios de los noventa aunque, a diferencia de otros servicios públicos como los de telecomunicaciones y gas natural, este sector se caracterizaba por su operación descentralizada (una empresa pública provincial o cooperativa por ciudad o conglomerado urbano).

En el área metropolitana (ciudad de Buenos Aires y trece partidos del conurbano bonaerense), los elementos fundamentales de la privatización se basaron, al igual que en el caso de las telecomunicaciones, en la Ley 23.696 de Reforma del Estado. Sobre la base de dicha ley el gobierno de Menem llamó a licitación pública internacional para el traspaso de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (Decretos 1.443/91 y 2.408/91), se preclasificaron a los grupos considerados aptos para competir y finalmente se adjudicó el contrato (Resolución 155/92).

En el período preparatorio de la privatización se dispusieron aumentos de las tarifas del servicio de forma de hacer más atractiva la operación: en febrero de 1991 se fijó un alza del 25% de la tarifa promedio; en abril de ese mismo año se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en idéntico mes de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas y,

finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa, se dispuso un incremento adicional del 8%. Es conveniente resaltar que en el período comprendido entre febrero de 1991 y mayo de 1993, el índice de precios mayoristas experimentó un incremento del 9%.

Contrariamente a lo ocurrido en otras privatizaciones, no hubo transferencia de activos sino una concesión por 30 años de todas las responsabilidades relacionadas a la operación, mantenimiento, rehabilitación y expansión del sistema de agua potable y cloacas. Debido a la intención de contribuir a un nivel tarifario razonable pero compatible con una expansión acelerada, el gobierno dejó de lado uno de los principales objetivos del resto de las privatizaciones como fue el obtener dinero en efectivo producto de la transferencia al sector privado. De esta manera, la modalidad de licitación adoptada fue la de adjudicar el servicio a aquella oferta que, a partir del cumplimiento de las exigencias técnicas en materia de obras e inversiones, propusiera la mayor reducción sobre las tarifas cobradas por la empresa estatal.

El gobierno decidió la privatización de Obras Sanitarias de la Nación sin introducir mayores cambios en la configuración estructural del mercado al concesionar un monopolio integrado en sus distintas etapas (tanto horizontalmente en cuanto a los distintos servicios provistos como verticalmente en relación a la producción de agua potable, transporte, distribución y comercialización), sin considerar la posibilidad de desintegrar la empresa como ha ocurrido en otros sectores. Así, ausente la competencia dentro del mercado, el esquema de privatización planteó la competencia a través del mecanismo licitatorio, compitiendo por el mercado, transfiriendo la empresa en su totalidad a un único operador ganador de la licitación. Por la estructura del sector en el país, donde los servicios han sido privatizados a escala provincial o municipal, la posibilidad de generar un esquema de competencia a escala nacional se vio desfavorecida (FIEL, 1999).

Los riesgos propios de la empresa a privatizar como, por ejemplo, los bajos niveles de cobrabilidad o el estado incierto de las instalaciones (sobre todo las que estaban bajo tierra) fueron atenuados por distintas previsiones contractuales entre las que sobresalían la definición del plan de mejora del primer quinquenio, la exclusividad en el área concesionada y la incorporación de las obras de terceros realizadas en el área de concesión para cumplir con los requerimientos de expansión. Además, la abundancia relativa de agua como recurso natural en Buenos Aires constituyó un importante incentivo para la privatización y su posterior regulación³¹.

El diseño de la privatización estableció que las tarifas permanecieran fijas (no estaban “dolarizadas” ni se ajustaban en forma automática) pero cuando la variación de un índice compuesto de costos de insumos excediese el 7% la empresa tendría derecho a solicitar una suba de precios; a su vez, el contrato de concesión establecía que los precios regulados debían entenderse como precios máximos, pudiéndose ofrecer descuentos sin discriminar entre usuarios en situaciones análogas. Además de la cláusula de revisión extraordinaria por costos, las tarifas podían ser ajustadas cada cinco años en función de las evaluaciones de los programas de inversión. También había detonantes de revisiones toda vez que el gobierno introdujera cambios impositivos, pidiese mejor calidad de producto, desease modificar el programa de inversiones, crease o modificase legislación ambiental que afecta la provisión de servicios de la empresa o enmendase la Ley de Convertibilidad³².

³¹ Esta característica diferencia el caso de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores de otras grandes urbes como la ciudad de México, Lima o Santiago de Chile donde la importancia económica, social y política del agua es mayor debido a su escasez.

³² Como explicaremos en el próximo apartado de este capítulo, la Ley de Convertibilidad disponía una paridad cambiaria entre el peso y el dólar norteamericano de 1 a 1 así como la libre circulación y utilización de esta moneda como medio de pago. Al ser derogada en enero de 2002 como consecuencia de la crisis

En relación a la política de medición e incentivos al uso racional de agua, el contrato de concesión establecía que si la empresa solicitaba (o estaba obligada, como es el caso de los clientes no residenciales) instalar un medidor, el costo de la conexión del mismo tendría que ser solventado por la empresa. En caso contrario, si era el cliente el que solicitase la instalación, el costo de conexión estaría a su cargo. Ni la empresa podía negarse a instalar cuando el cliente requiriese medición ni el cliente podía negarse a su instalación si la empresa decidiese hacerlo.

El organismo encargado de la regulación era el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), creado mediante el Decreto 999/92 y en cuya conformación intervienen tres jurisdicciones (Nación, ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires). Según lo establece el marco regulatorio, la incumbencia del ETOSS abarcaba el control de la prestación del servicio; la aprobación y revisión de los valores tarifarios; el monitoreo de las obras de infraestructura y de expansión; y la resolución en instancia administrativa de los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.

2.3.3 Gas natural

A diferencia de los servicios de telecomunicaciones y agua potable que fueron transferidos al sector privado a través de decretos del Poder Ejecutivo bajo la Ley marco de Reforma del Estado, la privatización de la empresa estatal Gas del Estado contó con respaldo del Congreso de la Nación a través la Ley 24.076 sancionada en 1992 tras once

económica que afectó al país, se produjo un proceso de renegociación global de los contratos de las empresas de servicios públicos privatizados.

meses de duración del trámite parlamentario, en lo que constituía un reposicionamiento parcial del Legislativo en relación al Ejecutivo³³.

Alegando que era necesario evitar incertidumbres respecto a las proyecciones de ingreso de los inversores, el gobierno llevó a cabo una reestructuración tarifaria en el período inmediato anterior a la privatización. Así, se produjo un aumento de la tarifa promedio de un 30% fundamentalmente como consecuencia del fuerte incremento de las tarifas residenciales en un 100%, ya que los restantes precios o bien se incrementaron muy levemente (es el caso de los pequeños y medianos usuarios no residenciales) o bien disminuyeron (como en el caso de las grandes empresas).

Teniendo en cuenta que la empresa estatal proporcionaba en forma monopólica los servicios de transporte y distribución de gas natural en todo el país, la privatización introdujo importantes modificaciones a la forma en que históricamente había funcionado la industria en Argentina. Entre los principales cambios se encuentran, en primer lugar, la separación vertical de la industria a partir de la desintegración del proceso del gas en actividades diferentes (transporte y distribución) y de la desintegración de Gas del Estado y sus activos para proceder a su privatización. En segundo lugar, la separación horizontal/geográfica de la empresa con el propósito de lograr un mercado competitivo, creándose ocho áreas de distribución (que se repartieron entre otras tantas empresas) que abastecieron clientes residenciales, industriales y comerciales y dos empresas de transporte que conectaron a las distribuidoras con las principales cuencas en el norte, centro-oeste y

³³ A pesar de la mayoría en ambas cámaras que tenía el partido gobernante, lograr consenso para la aprobación de la ley fue una tarea difícil a tal punto que en la Cámara de Diputados de la Nación se aprobó con el quórum mínimo y con la asistencia de una persona que falseó su identidad haciéndose pasar por un diputado oficialista.

sur del país³⁴; dichas empresas recibieron licencias que les garantizaron la prestación del servicio de manera exclusiva durante 35 años. En tercer lugar, la regulación por incentivos basada en el mecanismo de precio tope o máximo con revisión quinquenal de tarifas y el establecimiento de las tarifas finales a los usuarios con reajustes semestrales que resultaron de: a- el precio del gas en el punto de entrada al sistema de transporte; b- la tarifa o margen del transporte, y c- la tarifa o margen de distribución.

Otra modificación de relevancia introducida fue la forma de relación entre empresas transportistas y distribuidoras con las compañías productoras de gas natural. Mientras que en el sistema anterior a la privatización dicha relación se encontraba regulada a través de una tarifa determinada oficialmente por la Secretaría de Energía, con la sanción del nuevo marco, y tras un período de un año en el que el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte era fijado por el Ministerio de Economía, se determinó que el precio del gas adquirido en “boca de pozo” (es decir, el precio que reciben las empresas extractoras de gas) quedara definido por la interacción entre la oferta y la demanda, ambas caracterizadas por estructuras de mercado con un alto grado de concentración (Decreto 2.731/93).

De acuerdo a lo establecido por el diseño de la privatización, las tarifas de transporte y distribución debían satisfacer el criterio de proporcionar ingresos suficientes para cubrir los costos de operación, amortización de activos y una tasa de retorno sobre el capital invertido considerada razonable, entendiendo por esto último una tasa similar a la

³⁴ El supuesto implícito era que, como producto de la subdivisión de la empresa estatal, el incremento en el número de actores en el sector generaría presiones competitivas en el mismo. En este sentido, en la Ley 24.076 se señala que uno de los principales objetivos de la privatización es “la estructuración de mercados en los que el acceso de los oferentes y demandantes resulte lo más amplio posible, dando lugar al juego dinámico de la competencia entre el mayor número posible de participantes”.

obtenida por industrias con niveles de riesgo similares y teniendo en cuenta las ganancias de eficiencia y un adecuado servicio de suministro (Navajas, 1998). Un elemento importante a destacar es que tanto las tarifas correspondientes al transporte como a la distribución fueron fijadas en dólares mediante el Decreto 1.738/92 que reglamentó la Ley 24.076, mientras que el Decreto 2.255/92 estableció la actualización de las mismas en función del índice de precios mayoristas de productos industriales de Estados Unidos.

Las empresas de distribución pudieron en principio establecer un precio por debajo del precio máximo en algún segmento por razones comerciales, con lo que quedó establecido la posibilidad de otorgar descuentos. En cambio, se prohibió expresamente tanto la venta por debajo del costo en cualquier segmento como la existencia de subsidios cruzados entre distintos tipos de servicios (residencial e industrial, por ejemplo) y entre usuarios de un mismo tipo de servicio (industriales según su localización, por ejemplo).

Con el propósito de establecer restricciones a la integración vertical para evitar conductas colusivas y predatorias, se limitó la posibilidad de que los productores controlasen el capital de una firma transportista. Además, ni productores ni transportistas pudieron hacer lo propio respecto de una distribuidora, mientras que los grandes usuarios no pudieron tener una participación controlante sobre una distribuidora dentro de su propia área de consumo³⁵.

³⁵ Los grandes usuarios estuvieron habilitados para convenir la compra de gas directamente con los productores mediante contratos (“by pass” físico o comercial) que implicaban una desvinculación entre el usuario y el sistema de distribución. La desvinculación era “física” cuando el usuario se hacía cargo de la construcción de un gasoducto hasta sus instalaciones evitando de esta forma la intervención de una distribuidora, mientras que la desvinculación era “comercial” cuando el consumidor pactaba con el transportista y luego le abonaba al distribuidor la tasa correspondiente.

El organismo encargado de la regulación del sector fue el Ente Nacional de la Regulación del Gas (ENARGAS), agencia creada también mediante la Ley 24.076 destacándose entre sus principales funciones la de establecer los cálculos para las tarifas y habilitaciones a transportistas y distribuidores; controlar que las tarifas fuesen aplicadas de conformidad a las correspondientes habilitaciones; propiciar ante el Poder Ejecutivo la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de las concesiones; autorizar inversiones nuevas en el ámbito del transporte y de la distribución; y prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias.

2.3.4 Electricidad

Al igual que el sector del gas natural, la privatización de la empresa estatal de electricidad (SEGBA) contó con el respaldo parlamentario de la mayoría oficialista mediante la Ley 24.065 sancionada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1991, luego de seis meses de duración del trámite legislativo. Cabe señalar que, a diferencia de Gas del Estado que atendía la provisión domiciliaria de gas natural en todo el país, SEGBA tenía jurisdicción únicamente en materia de distribución en el área de la ciudad de Buenos Aires, los municipios del conurbano bonaerense y la ciudad de La Plata y su zona de influencia, mientras que en el resto del país la distribución estaba a cargo de empresas provinciales.

En la etapa inmediata anterior al traspaso a manos privadas se produjo una reestructuración tarifaria que implicó aumentos graduales destinados a eliminar el subsidio en las tarifas de los usuarios residenciales, el cual era utilizado como un instrumento redistributivo para luchar contra la inflación en las décadas previas.

El diseño de la privatización segmentó el sector de energía eléctrica determinando la apertura a la competencia de los segmentos en los que tecnológicamente resultaba posible (generación) y configurando un sistema de incentivos económicos que sometiera a condiciones que simulaban el funcionamiento del mercado a los prestadores de las actividades que continuarían siendo monopólicas (transporte y distribución). Así, se constituyeron unidades de negocios desintegradas vertical y horizontalmente para las actividades de generación, transporte y distribución que se ofrecieron separadamente a los interesados.

Al igual que en el sector gasífero, la privatización determinó que las empresas debían especializarse en una sola de las fases del proceso de transformación de la energía eléctrica (generación, transporte o distribución). Generadoras, distribuidoras y grandes usuarios³⁶ no podían tener control accionario sobre transportistas. A la vez, ninguna distribuidora podía ejercer control sobre una generadora y viceversa. Con este diseño se reconocían las diferentes morfologías de cada una de las instancias de la cadena eléctrica a la vez que se configuraban las relaciones comerciales que se establecerían entre los diversos actores. Las relaciones comerciales en el interior del mercado eléctrico sólo se establecían entre generadores y distribuidores o grandes usuarios. Al transmitir la electricidad desde el punto de entrega del productor hasta el punto de recepción del distribuidor o del gran usuario, los transportistas (monopolios naturales) limitaban su participación al cobro de una tarifa en concepto de servicio de “peaje”, la cual estaba regulada oficialmente.

³⁶ Los grandes usuarios, caracterizados por módulos de potencia y energía fijados por la reglamentación, pueden acceder a la compra directa de energía en el mercado mayorista haciendo un “by pass” al distribuidor, lo cual también contribuye a promover la competencia en el mercado minorista.

A diferencia de las transacciones que se realizaban entre generadores y distribuidores y entre generadores y grandes usuarios, las tarifas cobradas por las distribuidoras estaban sujetas a regulación estatal por precio tope o máximo con reajustes semestrales y revisión quinquenal de tarifas. El sistema de fijación de precios en el segmento de distribución previó un mecanismo de *pass-through* que permitía que los distribuidores trasladasen a los usuarios finales los aumentos tarifarios que se producían en el mercado mayorista (Oszlak *et al*, 2000). Además, el Decreto 1398/92 reglamentario de la Ley 24.065 estableció tarifas en dólares e indexadas en parte según la evolución del índice de precios mayoristas de productos industriales de Estados Unidos.

Teniendo en cuenta que la distribución era definida como una actividad monopólica, se aplicó un sistema de competencia por comparación (posibilidad de contrastar los resultados entre las empresas) y por mercado (la concesión otorgada por 95 años estaba dividida en varios períodos de gestión al cabo de los cuales se relicitaría el control de la compañía). Asimismo, al no existir requerimiento alguno de inversión, el contrato de concesión establecía un sistema de sanciones económicas para las empresas distribuidoras que no cumplieren las normas de servicio fijadas y de compensaciones o resarcimientos para los usuarios afectados por las fallas en el servicio.

La Ley 24.065 creó una sociedad anónima sin fines de lucro denominada CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista), cuyas funciones esenciales consistieron en ordenar la programación estacional de la generación eléctrica, atendiendo la optimización técnica y económica del despacho, así como también en coordinar actividades para brindar seguridad y calidad del sistema interconectado y administrar los contratos y los pagos de las transacciones a nivel mayorista. Si bien CAMMESA estaba compuesta en partes iguales por el Estado (representado por la

Secretaría de Energía) y cuatro asociaciones civiles que nucleaban a los generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios eléctricos, el Estado se reservó el derecho a veto para el tratamiento de temas claves como la forma de determinación de las tarifas en el mercado mayorista.

La Ley 24.065 también estableció la creación del Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE), cuyas principales funciones fueron dictar los reglamentos a los cuales debían ajustarse los productores, transportistas, distribuidores y usuarios de acuerdo a lo establecido a la ley marco; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria; establecer las bases para el cálculo de tarifas de los contratos que otorgasen concesiones a transportistas y distribuidores y controlar que las tarifas fuesen aplicadas de conformidad con las correspondientes concesiones y disposiciones emanadas de la ley; propiciar ante el Poder Ejecutivo Nacional, cuando correspondiera, la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de las concesiones; y aplicar las sanciones previstas por la ley.

2.3.5 La conformación de los consorcios adjudicatarios

Los consorcios de las firmas privatizadas estuvieron formados por empresas extranjeras de varias nacionalidades, grupos locales y bancos acreedores de la deuda externa. Este modelo de integración inducido por el gobierno argentino estaba relacionado con los objetivos generales de la estrategia económica en marcha.

Por un lado, se suponía que la presencia de inversores extranjeros en las privatizaciones contribuiría a ganar reputación y confianza en la comunidad de negocios al establecer un flujo permanente de ingreso de capitales. Las empresas extranjeras, muchas de ellas sin presencia previa en el mercado local, tuvieron a su cargo los aspectos

gerenciales, operativos y técnicos del negocio, tal como se exigía en los pliegos de licitación debido a que el gobierno no deseaba que el personal superior de las empresas estatales se hiciera cargo de la prestación del servicios de las nuevas firmas, sumado al hecho de que ninguna empresa local privada tenía (en opinión de las autoridades) experiencia previa como operador de estos servicios. Entre las principales firmas extranjeras se encontraban Electricité de France, Endesa, Enersis, Duke Energy y National Grid en energía eléctrica; STET de Italia, France Telecom y Telefónica de España en telecomunicaciones; Lyonnaise des Eaux y Aguas de Barcelona en agua y servicios sanitarios; Enron, Novacorp, British Gas y Gas Natural en transporte y distribución de gas.

Por otro lado, el gobierno apuntaba a abrir nuevos espacios de acumulación en una economía sumergida en una prolongada recesión, con bajas tasas de inversión y fuerte fuga de capitales. La obligatoriedad de la participación de las empresas nacionales en los consorcios que se presentaran a la licitación fue una importante concesión que hizo el gobierno a las antiguas empresas contratistas que con la privatización perdían las oportunidades de negocios creadas al amparo de la baja ponderación que la rentabilidad y la eficiencia habían tenido en la gestión de las empresas públicas. Además de su capacidad de lobby con el gobierno nacional, las firmas nacionales aportaban el manejo administrativo del negocio en el esquema de división de funciones de los consorcios. Se hizo visible la participación de los grandes grupos empresarios nacionales con fuerte presencia en la economía argentina, conocidos durante la década de los ochenta como los “capitanes de la industria”: Astra (electricidad y gas), Pérez Companc (electricidad, telecomunicaciones y gas), Sociedad Comercial del Plata (telecomunicaciones y agua), Techint (electricidad, telecomunicaciones y gas) y Sideco (distribución de gas).

A su vez, el programa de privatizaciones constituía una oportunidad para reducir el endeudamiento externo dado que para dar viabilidad al proceso el gobierno decidió recibir títulos de la deuda argentina como forma de pago. Así, para todo consorcio oferente era necesario asociarse a un banco que tuviera títulos de la deuda porque para cualquier otro banco hubiera significado un factor de incertidumbre el valor al que deberían comprar esos títulos en caso de ganar la licitación. De esta manera, se redujo el grado de competencia en las licitaciones y se limitó artificialmente el mercado de capitales en que podían financiarse los interesados en las empresas ofertadas (Chudnovsky *et al*, 1994). Aunque para los bancos acreedores, activos negociadores de las privatizaciones, la participación de empresas extranjeras en los consorcios resultaba esencial para disminuir la exposición al riesgo del nuevo emprendimiento ya que contaban con casas matrices extranjeras como garantía, una vez lograda la licencia las entidades financieras fueron desprendiéndose de sus participaciones accionarias hasta convertirse en socios menores o incluso desaparecer de los consorcios. Una explicación posible para este fenómeno es que los inversores pudieron contar con acceso directo al mercado de capitales vía emisión de bonos y obligaciones negociables que cotizaban en bolsa, y que las funciones principales de los bancos al momento de efectuarse las operaciones de venta de activos (entre las cuales se encontraba conseguir títulos de la deuda argentina) ya habían sido cumplidas. De los bancos acreedores participantes del proceso destacaban J. P. Morgan, Citicorp, Santander, Bank of New York y Bank of Tokio, entre otros.

2.3.6 La importancia de los servicios públicos domiciliarios en el presupuesto de los hogares

La creciente proporción del ingreso destinada al pago de los servicios públicos domiciliarios a medida que se reducen los ingresos de los hogares da cuenta del carácter básico de estos servicios y, en consecuencia, de la baja elasticidad de su demanda. Dado que el monto de gasto en estos servicios no se altera proporcionalmente a la variación de los ingresos de los hogares, su participación en el presupuesto de los sectores más pobres es mayor que en el resto.

La Tabla 1 presenta la participación del gasto en servicios de telefonía básica, agua potable y desagües cloacales, gas natural y electricidad, en el presupuesto total de los hogares, sobre la base de los datos emergentes de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (1996-1997).

Tabla 1

Presupuesto del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos domiciliarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), 1996/1997

Decil	Telefonía	Agua y cloacas	Gas natural	Electricidad	Total
1	6,0	1,0	3,2	4,2	14,5
2	4,3	1,1	3,2	3,8	12,4
3	4,0	1,1	2,9	3,1	11,1
4	4,3	1,0	2,7	2,9	11,0
5	3,3	1,0	2,3	2,5	9,1
6	3,1	0,7	2,1	2,3	8,2
7	2,7	0,8	1,8	2,0	7,4
8	2,6	0,7	1,5	1,7	6,5
9	2,5	0,6	1,2	1,4	5,7
10	2,3	0,5	0,9	0,9	4,6
Total	2,9	0,7	1,6	2,0	7,2

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO en base a ENGH 1996/1997.

Podemos observar que, en promedio, los hogares pertenecientes al Área Metropolitana de Buenos Aires destinan un 7,2% de sus presupuestos al pago de servicios públicos domiciliarios. Esta magnitud promedio varía de acuerdo con el estrato de ingreso del que se trate, incrementándose a medida que se descende en la escala social. Así, la reducción del gasto en servicios públicos no es proporcional a la reducción del ingreso en cada estrato, lo cual da cuenta de la baja elasticidad de la demanda de este tipo de servicios.

En todos los servicios públicos domiciliarios el gasto del decil más pobre representa una proporción que duplica a cuadruplica la del decil más rico. La brecha de gasto más grande se observa en el servicio eléctrico, en el cual el decil de menores ingresos gasta una proporción de su presupuesto casi cinco veces mayor que el decil más rico. Le siguen gas natural y teléfono, con una relación 3,6 a 1 y 2,6 a 1 entre el decil más pobre y el más rico, respectivamente. En el servicio de agua y cloacas, el gasto es más uniforme entre deciles, fundamentalmente como resultado del modo de tarifación que prevalece en este servicio, el cual incluye subsidios cruzados y define el nivel tarifario en base a indicadores altamente relacionados con el nivel de ingreso del hogar³⁷.

La significativa importancia del gasto en servicios públicos domiciliarios en el presupuesto total de los hogares da cuenta de la magnitud de los efectos que las modificaciones tarifarias y regulatorias en general pueden producir sobre el gasto de los hogares, e indirectamente sobre el gasto disponible luego del pago de los servicios. A medida que se expande la cobertura, esto es válido para un mayor número de hogares, lo que redundará en un creciente impacto de todas las cuestiones tarifarias y regulatorias sobre los ingresos disponibles de los grupos sociales más vulnerables.

³⁷ Sin embargo, existen hogares (sobre todo los deciles más pobres) que no cuentan con ambos servicios (agua y cloacas). Por lo tanto, la proporción presentada en el cuadro puede corresponder al pago de un servicio (generalmente agua), mientras que en el resto de los hogares corresponde la pago de los dos servicios. Los datos disponibles impiden verificar esta cuestión dado que el gasto se computa para ambos servicios en conjunto. Esto significa que podrían existir diferencias mayores en el gasto por unidad de servicio, ya que es precisamente en los estratos de ingresos más bajos donde se concentra la carencia de servicios cloacales.

2.4 La trayectoria de Argentina hasta el derrumbe de 2001

Este apartado final se propone describir los principales resultados de la gestión Menem y de la efímera gestión de su sucesor en 1999, el radical Fernando De la Rúa. La importancia de esto radica en que aquellos resultados constituyen el marco contextual en el que se insertó el objeto de estudio de nuestra investigación: la capacidad de las agencias reguladoras para controlar a las empresas privadas prestadoras de servicios públicos.

Tras los primeros intentos poco exitosos por estabilizar el valor de la moneda que terminaron con un nuevo pico hiperinflacionario del 1343% anual para los precios minoristas en 1990, un nuevo equipo económico puso en marcha en abril de 1991 el Plan de Convertibilidad. Dicho plan, a través de una ley del Congreso, fijó el valor de la moneda local en una paridad de 1 a 1 con respecto al dólar estableciendo que la base monetaria no podía exceder el valor en dólares de las reservas internacionales al tiempo que prohibía toda indexación en los mercados de bienes y de trabajo. Así, se inicia la mejor etapa del gobierno de Menem, cuyo primer y temprano logro consistió en disminuir la inflación a niveles que parecía imposibles en la historia reciente del país, lo cual sentó las bases para el aumento de la inversión y para un marcado crecimiento del PIB luego de varios años de retroceso³⁸.

Como destaca Sidicaro (2001), la Convertibilidad fue un mecanismo muy eficaz para controlar la inflación y detener la desvalorización ya crónica de la moneda nacional, lo cual junto a la continuación del endeudamiento externo, por la vía de la obtención de

³⁸ Durante la etapa más exitosa del Plan de Convertibilidad, el Índice de Precios al Consumidor experimentó un brusco descenso: en 1991 fue del 172,8%, en 1992 bajó al 23%, en 1993 al 7,4% y en 1994 descendió al 3,9%. Por su parte, el aumento de la inversión en relación al PIB fue constante: en 1991 era del 14,6%, en 1992 subió al 16,7%, en 1993 al 18,4% y en 1994 aumentó al 20%. Finalmente, el crecimiento anual del PIB fue el siguiente: 1991=8,9%; 1992=8,7%; 1993=6,5%; 1994=7,1%.

préstamos y la colocación de títulos emitidos por el Estado en los mercados financieros nacionales e internacionales, y la flujo general de entrada de capitales, en parte debido a la atracción de inversiones extranjeras a partir del proceso privatizador de empresas públicas, mejoraron los indicadores económicos de nivel macro cuya ponderación positiva se acrecentó en comparación con los períodos precedentes. Para el gobierno de Menem, recurrir al endeudamiento externo para emitir moneda nacional manteniendo el respaldo en dólares no pareció plantear un problema pues se consideraba que con la estabilidad alcanzada se abriría un crecimiento sostenido de la economía y así la deuda y sus intereses perderían importancia en términos relativos.

El sistema político argentino, por su parte, tenía como tema central la reforma constitucional realizada en 1994 a partir de la fuerte presión ejercida por el gobierno para habilitar la reelección de Menem. Dicha reforma se llevó a cabo forzando al partido radical en la figura de su jefe, el ex -presidente Alfonsín, a firmar lo que dio en llamarse el “Pacto de Olivos”³⁹. La convocatoria a elecciones constituyentes no sólo dio paso a las reformas pactadas, sino que también permitió la emergencia de una nueva e importante fuerza política de centroizquierda (Frente Grande) que basó su irrupción electoral en el cuestionamiento de algunos de los puntos centrales de dicho acuerdo.

El ciclo virtuoso de la economía se extendió hasta finales de 1994, cuando los impactos de la crisis mexicana generaron un proceso de desconfianza hacia los llamados países emergentes (entre los que se encontraba Argentina) que implicó una fuerte retirada de capitales y pusieron al descubierto las fallas intrínsecas de la economía al mismo tiempo

³⁹ Para un sugerente análisis desde la teoría de juegos de este pacto, que toma su nombre del lugar físico donde se firmó el acuerdo (el lugar donde reside el presidente argentino durante su mandato), ver Acuña (1995a).

que establecieron los límites del modelo de crecimiento ensayado con la Convertibilidad. Una caída del PIB del 4,6% en 1995 y un récord histórico en la tasa de desocupación fueron los indicadores más contundentes del agotamiento del ciclo expansivo.

En este contexto, el reelecto gobierno de Menem decidió profundizar su política de ajuste estructural y se embarcó, siguiendo la lógica secuencialista propia de los organismos financieros internacionales, en lo que se había dado en denominar “reformas de segunda generación”. Dichas reformas partían del supuesto de que el sector público debía mejorar sus capacidades de gestión para acompañar al mercado, orientarlo y complementarlo, prevenir o compensar sus limitaciones y corregir sus imperfecciones a la vez que aceptaban la matriz neoliberal que las políticas de ajuste estructural habían contribuido a generar o consolidar.

La proclamada “Segunda Reforma del Estado” recurrió a la vieja fórmula de promover la reducción organizacional de la administración central y fusionar organismos descentralizados, achicando la planta de personal. Haciendo un diagnóstico sobre la estructura administrativa del aparato estatal en que operaría este nuevo intento de reforma, Oszlak sostuvo oportunamente que *“...se intentaba reparar algo que había creado el propio gobierno. A comienzos de 1991 se redujo a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Cinco años después y luego de otros intentos “racionalizadores”, los ocho ministerios existentes se repartían la cifra récord de 189 secretarías y subsecretarías. Con la medida recién adoptada, todavía subsistían 119 unidades de estos niveles, casi el doble de las existentes en 1991”* (Clarín, 16/07/96).

Este crecimiento del aparato estatal durante la primera mitad de los noventa desnudaba el modo en que las presiones políticas coyunturales fueron imponiéndose, en

detrimiento de los lineamientos básicos de gestión y control político-ciudadano sobre la burocracia. Y aún cuando se anunció el interés por afrontar los problemas administrativos que no se habían logrado resolver durante los primeros años de gobierno, se fracasó en su intento generándose apenas cambios en lo formal con la expansión discursiva de una serie de conceptos que pasarían a formar parte del lenguaje administrativo del sector público argentino asociado a la supuesta introducción de nuevas tecnologías de gestión: “calidad total”, “management”, “planificación estratégica”, “orientación por resultados”, entre los más utilizados.

A pesar de los signos de reactivación de la economía a partir de 1996 gracias a la caída de la tasa de interés internacional y a la mayor liquidez de los mercados junto a la percepción de resistencia del régimen monetario y cambiario ante una perturbación como la sufrida por la crisis mexicana, la vulnerabilidad de la economía argentina se hacía cada vez más evidente. La entrada de capitales permitía sostener el atraso del tipo de cambio, el déficit en la balanza comercial, los bajos niveles de inflación y el desequilibrio fiscal⁴⁰.

La derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 1997 en manos de una recién formada Alianza entre las dos principales fuerzas de la oposición, el Partido Radical y la fuerza de centro-izquierda ahora denominada FREPASO tras la incorporación de un sector del peronismo disidente y de los socialistas, sumado a una cada vez más creciente

⁴⁰ Además de los servicios de la deuda, lo que explicaba el desfasaje fiscal no era el gasto sino los ingresos. Desde 1994, el gobierno había dispuesto una fuerte reducción de los aportes patronales a la seguridad social con el argumento de incentivar a los empresarios a invertir y tomar mano de obra. Simultáneamente, se puso en marcha una reforma previsional que impulsó un sistema privado de capitalización en cuentas individuales de los trabajadores, lo cual significaba un elevado costo fiscal de transición por un período de quince años, ya que mientras el Estado dejaba de percibir los aportes personales de quienes se afiliaban a las empresas privadas, debía seguir financiando el pago de las jubilaciones y pensiones existentes y a producirse en el corto y mediano plazo.

oposición interna dentro del propio peronismo acabaron con la ilusión de promover un nuevo mandato de Menem. Sin embargo, estos nuevos aires en el sistema partidario no pudieron impedir que en la etapa final del gobierno de Menem se mantuviera una alarmante inercia para hacer frente a los principales desafíos, especialmente los de índole social, que quedaban como herencia de la consolidación de la matriz neoliberal.

El programa de la Alianza que llevó al radical Fernando De la Rúa a la presidencia en 1999 estuvo centrado en corregir los legados de la gestión de Carlos Menem durante los diez años previos: los costos sociales de las reformas de mercado, el estancamiento en el que se encontraba la actividad económica desde mitad de 1998, los reiterados abusos de poder y las prácticas de corrupción. Transcurridos dos años en el gobierno, el balance de la Alianza no pudo ser más insatisfactorio frente a las expectativas que había suscitado: los niveles de pobreza y desempleo no sólo se mantuvieron altos sino que se incrementaron, la reactivación de la economía no se produjo, los intentos por superar la emergencia trajeron consigo nuevos ajustes fiscales vía aumento de impuestos y reducción de jubilaciones y sueldos de los empleados públicos; finalmente, otro episodio clamoroso de corrupción vinculado a la sanción de una ley en el Congreso sacudió las esferas oficiales y su no esclarecimiento terminó provocando la renuncia del vicepresidente y líder del FREPASO Carlos Alvarez (Novaro, 2002).

Ante este escenario y teniendo en cuenta la vulnerabilidad del Plan de Convertibilidad todavía vigente, las dudas sobre la marcha de las cuentas fiscales, la distorsión de los precios relativos y el creciente déficit comercial hicieron que se percibiese un riesgo cambiario cada vez mayor. Ante esta situación extrema, las turbulencias del gobierno de la Alianza, con independencia de su importancia real, llevaron a fines de 2001 al resquebrajamiento de los frágiles logros macroeconómicos obtenidos durante los

noventa. Los estallidos sociales, más graves a los de 1989 en cuanto a magnitud e intensidad, marcaron la abrupta caída del gobierno de De la Rúa.

No obstante lo expresado hasta aquí, las circunstancias socioeconómicas negativas no fueron necesariamente una amenaza para la consolidación democrática. Cabe acompañar a Acuña, quien a mediados de la década pasada marcaba un escenario que habría de cristalizarse años después: *“A pesar de la fortaleza que está demostrando el esquema institucional democrático, tanto para afianzarse como para permitir el surgimiento e incorporación de nuevos actores políticos a nivel nacional y provincial, resulta claro que la tendencia argentina actual es a la consolidación de una democracia fragmentaria y excluyente con respecto a los intereses sociales mayoritarios”* (1995b: 371).

Tras la renuncia de De la Rúa y después de doce convulsionados días, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales, el 1 de enero de 2002, habiéndose anunciado la declaración unilateral de cesación de pagos de la deuda externa, la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al senador Eduardo Duhalde. A poco de asumir, el nuevo gobierno elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley de emergencia que, contando con el apoyo parlamentario de la mayor parte de los partidos de la alianza gubernamental saliente, fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero. Además de implicar cambios sustanciales en el plano macroeconómico como el abandono de la Convertibilidad con la alteración de la paridad cambiaria, y la consiguiente depreciación de la moneda local, la nueva norma legal de “Emergencia Pública” dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas privadas prestadoras de servicios públicos.

2.5 El cambio en el mapa de actores

La sociedad argentina a fines de 2001 en poco se parecía a aquella que se construyó alrededor de la dinámica estatal durante la posguerra. La situación social se había deteriorado a partir de la crisis del mercado de trabajo, el aumento de la pobreza y las profundas desigualdades en la distribución del ingreso (ver Tablas 1, 2, 3 y 4 del Anexo). Los sectores medios y trabajadores, además de los grupos pobres, habían perdido sus canales básicos de representación destacándose el abandono del peronismo de la defensa de los derechos sociales, la fragmentación del sindicalismo con dirigentes dedicados a proteger sus intereses particulares (y no los de sus afiliados), la endémica debilidad del radicalismo en el gobierno y la falta de alternativas de poder serias y responsables. Vinculado a esto, los empresarios relacionados al mercado interno, que durante el auge de la matriz estadocéntrica habían sido actores claves, sufrieron los costos de la apertura comercial, con la consiguiente pérdida en la participación de mercado; la mayoría de ellos aprovechó el “efecto riqueza” que se generó sobre sus patrimonios con la sobrevaluación de la moneda local a partir de 1991 para vender sus empresas a grupos multinacionales.

La otra cara de la moneda era el creciente poder de un sector minoritario de la sociedad argentina que, habiendo acumulado importantes recursos desde los setenta, terminó de consolidarse como factor clave de la nueva matriz de carácter neoliberal. Los grupos empresariales asociados al capital internacional resultaron ser los protagonistas con más capacidad de maniobra bajo las reglas de juego de una economía más desregulada y abierta. Aunque el discurso de estos conglomerados de negocios se caracterizó por su sesgo anti-estatista, en la práctica su búsqueda de rentas aprovechando las oportunidades que le brindaba el fragmentado aparato estatal les permitió un notorio crecimiento, en particular a través del proceso de privatización de empresas públicas y de concentración económica. La

característica más relevante de estas elites empresariales fue su acceso fluido a los mercados internacionales de capitales, lo que las independizaba de los subsidios estatales que eran la condición de funcionamiento de la antigua matriz estadocéntrica. Cuando se observa su práctica política, sobresale el hecho de que los grandes empresarios lograron constituirse en el agregado que, cuando operaron como actor corporativo, alcanzaron un efectivo poder de veto sobre las políticas gubernamentales más generales a la vez que en su accionar particularista tuvieron alta incidencia en las políticas sectoriales específicas. En suma, este actor ha expandido su capacidad de negociación, resolviendo a favor de sus intereses corporativos los potenciales problemas de acción colectiva al mismo tiempo que ha ejercido una gran influencia en darle interpretación a los cambios contextuales que se fueron operando en el país (Repetto, 2001).

En todo análisis sobre los cambios experimentados en la sociedad argentina debe prestarse atención a lo sucedido con los sindicatos. Se trata de un complejo conjunto de actores que, durante el gobierno de Alfonsín, tuvieron en sus principales líderes la expresión más dura de la práctica opositora reflejada en las trece huelgas generales durante aquel gobierno. Por su propia elección a partir de evaluar los costos y beneficios de semejante comportamiento en el marco de la coyuntural crisis del peronismo en los primeros años del gobierno radical, los dirigentes sindicales lograron entre 1983 y 1989 aumentar su poder de negociación para temas específicos, tales como el futuro de las obras sociales o las formas de organización interna de cada gremio. A pesar de las muestras de fuerza, el sindicalismo comienza desde mediados de los setenta un proceso de debilitamiento estructural producto de los cambios en el mercado de trabajo. Es así como su capacidad para promover o vetar acciones públicas, práctica habitual en la época de la matriz estadocéntrica, se vio notoriamente disminuida. Al respecto, a mediados de los

noventa Acuña sostenía: *“Los sindicatos han perdido poder de convocatoria, disminuido su cantidad de afiliados, y luchan en su mayoría por el control de las obras sociales quebradas económicamente...Durante los últimos veinte años se ha resuelto a favor del capital y de la minoría de mayores ingresos el empate distributivo que caracterizó a la Argentina desde los años cuarenta”* (1995b: 368).

A medida que se debilitaban los canales clásicos de representación de intereses de los sectores más vulnerables, un conjunto amplio y heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil, habitualmente denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), se fueron posicionando como un modo de responder a la crisis del Estado y a los avances de la democratización política (Suárez, 1996). Aún actuando como sensor de múltiples necesidades o explorando sugerentes modalidades de acción, las ONGs no lograron constituirse en protagonistas centrales en la decisión sobre los contenidos y alcances de las políticas públicas.

En términos generales se percibieron tres inconvenientes importantes relacionados con el mundo de las ONGs. El primero era la concentración geográfica de estas organizaciones en las cinco jurisdicciones con mayores recursos para la acción pública: Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. En cambio, las provincias con mayores dificultades para la acción pública, y que por ende necesitarían de la acción complementaria de las ONGs, presentaron un porcentaje muy bajo del total registrado⁴¹.

⁴¹ De acuerdo a los datos presentados por Luna (1996), el 54% de las ONGs se concentran en las cinco principales jurisdicciones sobre un total de veinticuatro mientras que en aquellas provincias en las que es más necesaria la complementariedad con el Estado la presencia de las ONGs es muy baja (Catamarca: 0,92%; La Rioja: 1,84%; Misiones: 1,92%).

El segundo problema tenía que ver con la dependencia de la dinámica de este tipo de organizaciones, e incluso las áreas temáticas en que operaron, con los esquemas y flujos de financiamiento estatales. Cuando hacia mediados de los noventa el Estado comenzó abiertamente estrategias de cooperación con la desarticulada red de las ONGs invitándolas, en el marco de un discurso modernizador de las políticas públicas, a participar en algunas de las fases de los numerosos programas públicos, la mayoría de estas organizaciones manifestó su disposición a involucrarse, básicamente, porque el apoyo estatal constituía un sustento financiero clave.

Finalmente, el tercer problema fue de tipo organizacional a partir de una superposición de tres fenómenos: a- profesionalización incompleta (elevado porcentaje de voluntarios que desconfían de las acciones de capacitación); b- institucionalización precaria (bajo grado de eficacia en el desempeño de las tareas emprendidas con indiferenciación en el trabajo y niveles poco claros de autoridad); y c- autoridad con sentido patrimonial y vertical (excesiva dependencia de un líder interno o tutor externo, escasa o nula capacidad para renovar sus autoridades que parecen quedar dueñas a perpetuidad de los espacios de actuación, casi inexistentes mecanismos democráticos de elección y participación).

Con este panorama descrito, no sorprende que el espacio que las ONGs ocuparon ante la crisis del Estado y los avances de la democratización política, en cuanto a su promesa de representación y movilización social, haya presentado serias deficiencias.

En relación a los partidos políticos y su papel como agregadores potenciales de demandas sociales (y su posterior transformación en decisiones de gobierno, léase políticas públicas), el escenario que se conformó tras la dictadura muestra una polarización en la competencia electoral entre el radicalismo y el peronismo en los ochenta, mientras que la década siguiente presenta un predominio de éste último con una fragmentación de la

oposición a partir del surgimiento de una tercera fuerza de peso ubicada a la centro-izquierda del mapa partidario (denominada Frente Grande primero y FREPASO después) aprovechando la crisis del Partido Radical tras su fracaso en el gobierno de Alfonsín y su falta de identidad opositora en la primera mitad de los noventa. A finales de esta década, la unidad de la oposición en la denominada Alianza junto a las deficiencias no resueltas por la gestión de Menem, originaron una nueva alternancia en el poder aunque la crisis de 2001 devolvió al peronismo su carácter de partido predominante, produciendo la declinación del radicalismo como partido nacional y provocando la desaparición del FREPASO.

Más allá de esta somera descripción, interesa destacar de algún modo las debilidades del sistema partidario en lo que se refiere a su potencial para representar intereses sociales mayoritarios y movilizar en apoyo de los mismos. Esto afectó particularmente en la función de gobierno a los partidos políticos, los cuales tuvieron serios problemas para negociar políticas públicas estratégicas con otros actores relevantes. Mientras la desconfianza de la ciudadanía respecto a la clase política creció con el transcurso del tiempo, fueron quedando al descubierto las limitaciones de los partidos para procesar y articular no sólo los intereses de la sociedad, sino también las tensiones políticas, económicas y sociales derivadas del sistema federal.

La crisis de la representación partidaria tuvo su manifestación más expresiva en las elecciones legislativas de 2001 y fue, a su vez, el ominoso prólogo de la terminación abrupta de la presidencia de Fernando de la Rúa dos meses después, en medio de un enorme aislamiento político y una masiva ola de movilizaciones (Cheresky, 2002). Los porcentajes hasta entonces nunca alcanzados por los votos nulos, los votos en blanco y la tasa de abstención en las elecciones de 2001 han sido considerados por los observadores de la política argentina como la manifestación más contundente del descontento de los

ciudadanos con los partidos⁴². Visto en perspectiva, el contraste no pudo ser mayor con el entusiasta apoyo que acompañó a los partidos en los tramos iniciales del retorno a la democracia.

Respecto a los expertos y su relación con el Estado, fue evidente la dificultad para que aquellos pudieran introducir sus perspectivas y sus propuestas en el debate sobre la conformación de la agenda pública. La comprensión parcial por parte de estos académicos sobre las reales restricciones, ya sean políticas, económicas, organizacionales o de otro tipo, sumada a la desconfianza de los partidos políticos por tomar seriamente en cuenta este tipo de recursos profesionales, condujo a un debilitamiento de este colectivo en su potencial papel de actor estratégico de política pública. A estas dificultades para establecer un círculo virtuoso entre conocimiento y política pública, se debe añadir la pronunciada crisis del sistema universitario (en particular el público), lo cual debilitó la conformación de proyectos diferentes a los que se fueron plasmando durante la matriz neoliberal (Repetto, 2001).

En lo que se refiere al Estado y sus principales actores, cabe recordar que ya no se trataba de aquella autoridad pública que había sido centro de la vida económica y social a lo largo de la segunda posguerra. Hacia finales de 2001, más bien, se observaba un Estado con distintos grados de fortalezas y debilidades según sus áreas de incumbencia⁴³, así como un mayor protagonismo de los Estados provinciales y, en menor medida, los municipios.

⁴² Entre 1983 y 1999, el voto nulo osciló entre el 0,5 % y el 1,5 % de los sufragios emitidos; el voto en blanco a su vez lo hizo entre el 2 % y el 4 %. En 2001, el primero ascendió hasta el 12,5 % y el segundo hasta el 9,4 %. Entretanto, la tasa de abstención, que en el período 1983-1999 se ubicó en promedio entre el 15 % y el 20 %, en octubre de 2001 alcanzó el 27 %.

⁴³ Siguiendo a Acuña y Smith (1996), podemos decir que el Estado era al mismo tiempo más fuerte y más débil según de qué problema específico o área de política pública se tratase. Por ejemplo, la reestructuración

A lo expresado en anteriores apartados respecto al Poder Ejecutivo, es pertinente agregar ahora las tensiones observadas dentro de él. Los ministerios han sido recursos de poder que se distribuyeron entre los distintos grupos o líneas que participaron del partido o la coalición gobernante, lo cual nos explica las razones del elevado nivel no sólo de descoordinación entre las áreas del Ejecutivo, sino también las tensiones que fueron desde la abierta competencia al conflicto (Acuña, 2001).

El Congreso no ha sido un contralor suficiente del Poder Ejecutivo como consecuencia de la alta rotación de los legisladores y la baja profesionalidad de los mismos a partir de los incentivos que el sistema electoral les provee⁴⁴. Así, mientras que la alta rotación hizo que los legisladores definiesen sus estrategias sobre la base de un horizonte de muy corto plazo, la falta de profesionalidad y experiencia provocó serias dificultades de los miembros del Congreso para tratar aspectos sumamente técnicos como la definición del presupuesto nacional, delegando en forma natural la iniciativa de estos temas al Ejecutivo.

La Corte Suprema de Justicia vio limitado su papel de contrapeso institucional dada la fuerte injerencia de los presidentes de turno en su conformación (en particular durante la gestión de Menem). Por otro lado, la tendencia histórica de utilizar el mecanismo de juicio político como una forma de remover a jueces cuyas opiniones constitucionales no son del agrado del Ejecutivo o del Congreso de turno motivó que las decisiones de los jueces tendieran a asemejarse a la posición de estos actores con capacidad de remoción; más aún,

neoliberal condujo a un serio repliegue de las funciones “empresariales” de la esfera pública, dando lugar así a un aparato estatal más pequeño y más débil. No obstante, en otros ámbitos, como en lo referido a la subordinación de los militares al régimen democrático y a la capacidad de las elites civiles para ejercer control sobre las fuerzas armadas o en lo que atañe a restringir la acción de los trabajadores organizados, la autoridad pública se fortaleció en grado significativo, sobrepasando incluso el poder y la autonomía logrados por las elites del Estado en anteriores períodos.

la Corte tendió, como forma de autopreservarse, a desarrollar doctrinas de no-confrontación tanto con el Poder Legislativo como con el Poder Ejecutivo y a no entrometerse en conflictos con éstos, restringiendo así su capacidad de arbitraje entre los poderes y, por lo tanto, de preservación del orden institucional.

En relación a la burocracia a nivel nacional, cabe acompañar a Spiller y Tommassi cuando expresan: *“Dado que la estabilidad del empleo público está reconocida en la Constitución, los distintos gobiernos en la Argentina se encontraron con una Administración Pública que, esencialmente, no les respondía. La respuesta eficiente frente a esta ineficiencia burocrática resulta ser el profundizar la politización de la burocracia. Dicha politización tomó en Argentina la forma de altos niveles de patronazgo (en la administración pública central), junto con la creación más reciente de una burocracia temporaria paralela, cristalizada mayormente en organismos y agencias descentralizadas”* (2000: 53). El deseo del Ejecutivo de aumentar el control sobre la burocracia se terminó convirtiendo en una maraña normativa difícil de cumplir que abrió las puertas a conductas oportunistas por parte de los políticos (sumarios administrativos), de los burócratas (que respondieron a esto con inmovilismo) y de actores extra-estatales con intereses particulares (que aprovecharon la “falta de control” que surgía a partir del “excesivo control” para capturar agencias y obtener rentas extraordinarias). El resultado concreto ha sido una creciente debilidad burocrática a nivel nacional. Lo mismo puede afirmarse para el caso de las burocracias de las jurisdicciones subnacionales, donde en muchas circunstancias el empleo público operó como mecanismo de intercambio de clientelismo político.

⁴⁴ Para profundizar este punto, ver Molinelli *et al* (1999).

Como hemos hecho referencia en otros apartados de este capítulo, a este mapa de actores se le debe agregar la presencia cada vez más influyente de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La importancia de los mismo no ha sido sólo a causa de los montos de los préstamos otorgados sino, también, por su elevada capacidad para influir y orientar las políticas adoptadas por los distintos gobiernos según los intereses de los actores centrales del capitalismo internacional.

En síntesis, de lo que se trata es de ponderar el modo en que el nuevo mapa de actores relevantes derivado de las transformaciones acontecidas en Argentina en las últimas décadas influyó sobre el conjunto de las políticas públicas, en particular en aquellas que se llevaron a cabo para regular los servicios públicos privatizados. En este sentido, puede decirse que los actores progresistas no son fácilmente identificables tanto a nivel individual como colectivo, especialmente en lo que se refiere a los puestos donde se tomaron las decisiones más importantes y que implicaron una considerable movilización de recursos políticos, económicos y organizacionales.

CAPITULO 3

Un análisis comparado de la capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios públicos privatizados

Explicábamos en el capítulo 2 que la capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos hace referencia a la capacidad del organismo regulador para controlar a las empresas privatizadas. También explicábamos que a partir de este concepto intentaríamos situarnos en este espacio de confluencia entre el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización para reflejar la compleja realidad de las políticas de regulación. En este sentido, afirmábamos que la capacidad del organismo regulador para controlar a las empresas privatizadas no depende exclusivamente de elementos internos de las propias agencias reguladoras sino que también es preciso analizar las relaciones que estas agencias mantienen con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación así como también las reglas de juego que constituyen el marco de restricciones e incentivos de dichos actores.

Así, el objetivo de este capítulo consiste en explicar, desde una perspectiva comparada, la capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad. Para ello, el capítulo está dividido en tres apartados en función de las tres dimensiones de la variable capacidad de gestión estatal antes mencionadas: reglas de juego (dimensión relacional), desarrollo

organizacional de la agencia reguladora (dimensión interna) y relaciones entre la agencia y el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación (dimensión externa).

3.1 Reglas de juego

Sosteníamos en el capítulo 2 que la importancia del entramado de reglas de juego está dada por el hecho de que 1- fija los límites de factibilidad de los actores para la realización de intereses y alcance de objetivos; 2- define probabilidades diferenciales para la realización de intereses y alcance de objetivos factibles; y 3- brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influye la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes recursos para la realización de intereses y alcance de objetivos.

En esta apartado nos referiremos a los dos niveles que conforman las reglas de juego. El primer nivel está constituido por el proceso de fijación de las reglas de juego (nivel macro) y 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. Por su parte, el segundo nivel está relacionado con la formalización de las reglas de juego en el marco regulatorio (nivel micro) y comprende un conjunto de aspectos técnico-normativos que merecen la atención de los especialistas preocupados por alcanzar mayor precisión o evitar contradicciones y vacíos en la definición de los derechos y obligaciones de cada uno de los actores, así como los procedimientos a seguir frente a diversas circunstancias.

3.1.1 El proceso de fijación de las reglas de juego

3.1.1.a Condiciones de las transferencias de los servicios públicos

Es importante tener en cuenta las condiciones en las que se transfirieron las empresas estatales de servicios públicos al sector privado, algo que dejaría su impronta sobre el escenario posterior.

La privatización de las telecomunicaciones se caracterizó por la urgencia gubernamental por concretar la transferencia a partir de la necesidad de afrontar las deficiencias existentes en la prestación del servicio y, simultáneamente, de brindar una contundente señal de la resolución gubernamental respecto del proceso de reformas que se avecinaba. Esto demostró un estilo decisorio donde la compulsión a actuar prevaleció sobre la comprensión del problema sobre el que se estaba actuando, prestando el gobierno nacional mucha más atención a cómo hacer atractivas las transacciones de la privatización que al problema de la regulación. Así, la privatización se convirtió en una transacción de alto riesgo dado que, como señalan Bitrán y Saavedra (1993), atrajo a inversionistas con mayor capacidad para ejercer influencia y captar rentas en desmedro de los usuarios. Otra consecuencia de la urgencia gubernamental es el potencial conflicto entre la vigencia de las cláusulas contractuales iniciales y los posteriores intentos de reglamentar obligaciones empresarias y/o nuevos controles. A modo de ejemplo, podemos hacer referencia al proyecto de Reglamento de Estudio y Análisis de la Opinión Pública, elaborado en 1996 por la Secretaría de Comunicaciones y en el cual se establecían pautas para la realización de encuestas de medición de la satisfacción de los usuarios con el servicio telefónico recibido. Ante la fuerte oposición que mostraron las empresas licenciatarias del servicio, las mediciones tuvieron que ser realizadas por la propia Comisión Nacional de Comunicaciones.

La concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales constituye, al igual que el caso anterior, un ejemplo de “bajo contenido de eficiencia” (Gerchunoff et al, 2003) dado que en el diseño inicial y en el marco regulatorio prevalecieron objetivos de política pública basados en motivaciones fiscales y de reputación frente a la comunidad de negocios en detrimento de los objetivos de eficiencia y competitividad. Esto contribuyó en forma determinante al cambio continuo que ha sufrido la normativa, restringiendo la posibilidad de acuerdos duraderos, y afectando así una de las características constitutivas fundamentales de todo régimen de regulación.

En el contexto del comienzo de un período de estabilidad económica, la privatización de las empresas de los servicios de gas natural y electricidad prestó atención tanto al diseño de la privatización como a la elaboración del marco regulatorio para incorporar metas de largo plazo que priorizan los objetivos de eficiencia y competitividad. Sin embargo, tras las aprobación de los respectivos marcos regulatorios, se llevaron a cabo las transferencias sin que estuviesen en funcionamiento los entes reguladores. Al respecto, no se debe descartar que la postergación de la entrada en operaciones de las respectivas agencias reguladoras haya sido implícitamente negociada u ofrecida unilateralmente para hacer más atractivas las condiciones de funcionamiento de las empresas⁴⁵.

3.1.1.b Jerarquía de la normativa

Otro elemento determinante del momento inicial de fijación de las reglas de juego fue la jerarquía de la normativa para la privatización de las empresas de servicios públicos.

⁴⁵ De hecho, el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, declaró públicamente en septiembre de 1993 durante un seminario sobre regulación de servicios públicos organizado por el Banco Mundial que pretendía por lo menos dos años de pasividad por parte de los entes reguladores (Clarín, 05/10/93).

Tanto en el caso de telecomunicaciones como en el de agua, el gobierno pudo imprimir su propio ritmo y objetivos a la adopción de sus medidas privatizadoras. La ausencia de debate parlamentario fue la característica común en la privatización de las empresas estatales ENTel y Obras Sanitarias, ambas realizadas por decretos del Poder Ejecutivo, lo cual evidencia el control por parte del gobierno sobre la formulación y el diseño de ambas privatizaciones. En términos de Spiller (1997), la utilización de los decretos otorgó un alto nivel de discrecionalidad que afectó la credibilidad regulatoria y abrió mayor espacio a la política de los grupos de interés para controlar los resultados del proceso regulatorio. La creación por decreto del Poder Ejecutivo de los entes reguladores de ambos servicios, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), condicionó la futura estabilidad de dichos organismos debido a que sus acciones quedaron sujetas a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable (Thury Cornejo, 1995).

Por su parte, el Congreso de la Nación pudo imprimir sus propios tiempos y modificaciones al tratamiento de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, tanto para la privatización de la empresa de gas como para la de electricidad y la creación de sus respectivas agencias reguladoras, el Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE). La adopción de ambas políticas mediante leyes brindó mayor seguridad jurídica al proceso privatizador al mismo tiempo que implicó que el funcionamiento de aquellas agencias de regulación se sustentase en la mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, emanando su poder normativo del Poder Legislativo.

Más allá de la jerarquía de la normativa, cabe apuntar que, teniendo en cuenta las motivaciones de la política de privatización explicadas en el capítulo anterior, la necesidad

de otorgar credibilidad a la acción regulatoria puede ser considerada la principal razón para justificar la creación de agencias de control formalmente independientes de la autoridad gubernamental. Dado que la eficacia de los mecanismos de credibilidad en el mantenimiento de una política a largo plazo es más difícil en la esfera pública que en la privada, como consecuencia de que el ciclo electoral puede propiciar un cambio en el gobierno y consiguientemente en la dirección de las distintas opciones políticas, la delegación del poder regulador en organismos independientes del gobierno tendió a fomentar el mantenimiento de la credibilidad sobre la continuidad de las directrices de acción política en materia regulatoria a largo plazo, independientemente de los vaivenes del ciclo político-electoral.

3.1.1.c Renegociaciones contractuales

La renegociación de contratos es una práctica bastante difundida, no sólo en Argentina sino también en otras partes del mundo. A modo de ejemplo, podemos tomar el trabajo de Guasch (2001) realizado sobre un total de mil concesiones de empresas de servicios públicos a nivel mundial llevadas a cabo durante la década de los noventa. Las conclusiones de este trabajo demuestran que la mitad de dichas concesiones fueron renegociadas y la mayor parte de esas renegociaciones se llevaron a cabo antes de los cuatro años de la adjudicación, siendo 2,19 años el tiempo medio transcurrido entre el inicio de la concesión y su renegociación.

Como bien apuntan Gerchunoff *et al* (2003), las renegociaciones contractuales en Argentina tuvieron su origen en las relaciones comerciales entre las empresas estatales y sus proveedores, muchos de los cuales se transformaron en accionistas de las empresas de

servicios públicos privatizadas⁴⁶. Esas relaciones estaban sometidas a cambios permanentes que ambas partes aceptaban como una rutina, muchas veces derivada de la inestabilidad del contexto macroeconómico y otras de los cambios que los gobiernos imponían a la administración de las empresas estatales. Este hecho tuvo dos consecuencias importantes: por un lado, la difusión del fenómeno de la renegociación promovió la percepción de inestabilidad de las reglas contractuales; por otro lado, esta percepción retroalimentó la conducta oportunista de los inversores en la competencia por el mercado, incentivándolos a ofrecer condiciones insostenibles a largo plazo.

La amenaza de renegociación surgió porque una vez adjudicada una concesión o una licencia, existieron costos importantes en volver a foja cero. Se trataba de costos reputacionales o costos de transacción que podían repercutir en la calidad y continuidad del servicio. Bajo tal supuesto, la probabilidad de oportunismo gubernamental en el sentido de no reconocer una adecuada compensación a los costos hundidos de las firmas prestadoras se vio contrabalanceada por la posibilidad de oportunismo del concesionario para promover una renegociación dados los costos políticos que el gobierno enfrentaría por haberlo seleccionado como prestador.

En lo que respecta a nuestras unidades de análisis, mientras que en los casos del gas y la electricidad no se produjeron renegociaciones en los contratos debido al adecuado diseño inicial del traspaso de los servicios a manos privadas y al contexto de estabilidad económica alcanzado con el Plan de Convertibilidad, en telecomunicaciones y agua potable se registraron renegociaciones en las que el gobierno privilegió la necesidad de dar señales

⁴⁶ Véanse las Tablas 5, 6, 7 y 10 del Anexo. Los grupos económicos a los que se encuentran ligados los accionistas Astra, Pérez Companc, Sociedad Comercial del Plata, Techint y Sideco fueron previamente

de respeto a los derechos de los inversores existentes por encima de otros objetivos como, por ejemplo, la defensa de los intereses de los usuarios.

Las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulatorio del servicio telefónico sufrieron diversas modificaciones desde su formulación original en el inicio del proceso de privatización de ENTel. Originalmente, el valor del pulso telefónico, expresado en moneda local, se iba a ajustar según la evolución del índice de precios al consumidor doméstico. Sin embargo, al preverse una posible devaluación de la moneda local dado que durante el nuevo rebrote inflacionario de 1990 el tipo de cambio había quedado rezagado con respecto a la evolución de los precios domésticos, se dispuso la aplicación de una fórmula combinada de ajuste tarifario entre las variaciones en el índice de precios al consumidor y la paridad cambiaria con el dólar.

Con la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991 quedó prohibida explícitamente la aplicación de toda cláusula de ajuste periódico de precios. En ese marco, una nueva renegociación llevó a expresar el valor del pulso telefónico en dólares y pasó a ajustarse semestralmente según la evolución del índice de precios al consumidor de Estados Unidos. Así, mediante el Decreto 2.585/91 se señalaba que la Ley de Convertibilidad constituía un *“obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”*, optándose por una solución que estimaba que era conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses ya que *“es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, Estados Unidos”*. De esta manera, se intentaba limitar el riesgo empresarial de las empresas licenciatarias del servicio

importantes proveedores del Estado Nacional, principalmente a través de la prestación de servicios a las empresas públicas.

básico telefónico frente a cualquier tipo de contingencia como las que podrían llegar a derivarse de una eventual modificación en la paridad cambiaria.

La funcionalidad de la normativa sectorial en telecomunicaciones con los intereses de las licenciatarias así como la falta de preocupación por proteger los derechos de los usuarios se evidenció con la implementación del llamado rebalanceo tarifario en febrero de 1997⁴⁷. Con el argumento de adecuar la estructura tarifaria para un uso económicamente eficiente de los distintos servicios por parte de los usuarios, la Secretaría de Comunicaciones dispuso mediante el Decreto 92/97 una disminución de las llamadas interurbanas un 35% promedio⁴⁸ y de las llamadas internacionales un 50%, al mismo tiempo que estableció la eliminación de los pulsos libres y el aumento del abono residencial un 40% y de las llamadas urbanas un 18%. De esta manera, a través de este rebalanceo tarifario se conformó una estructura de precios relativos que, más allá de sus implicancias socioeconómicas regresivas, otorgó a las dos telefónicas la posibilidad de posicionarse estratégicamente ante la (por entonces futura) apertura del mercado a la competencia. Es decir, a partir del abaratamiento de las tarifas del segmento más competitivo del mercado, el rebalanceo supuso, con vistas a la liberalización sectorial, un aumento de las barreras de entrada al segmento de larga distancia y el encarecimiento de las tarifas de aquel segmento en el que, más allá de la desregulación, resultaría más dificultosa la introducción de competencia efectiva debido a los rasgos de monopolio natural (Azpiazu y Schorr, 2003).

El rebalanceo no se restringió a incrementar el valor de las llamadas urbanas y reducir el de las de larga distancia, sino que, además, implicó un aumento del costo del abono y la eliminación de los pulsos libres. Como plantea Abeles (2001), estas dos

⁴⁷ Aunque la Corte Suprema recién se expidió sobre su legalidad en mayo de 1998.

⁴⁸ El incremento fue del 23% en corta distancia, 28% en media distancia y 54% en larga distancia.

modificaciones deben computarse conjuntamente debido a que el costo del abono residencial antes del rebalanceo incluía 100 pulsos de consumo telefónico gratuito. Así, descontando el valor de dichos pulsos libres, el costo del abono era de 4,4 pesos/dólares antes del rebalanceo y ascendió a 12,5 pesos/dólares luego de su aplicación (en este caso, sin descuento alguno debido a la eliminación de los pulsos libres), lo que supuso un incremento de 182% en el costo del abono mensual para los usuarios residenciales. El impacto desfavorable para el usuario derivado del aumento de los cargos fijos (abono y eliminación de los pulsos libres) fue más acentuado cuanto menor resultaba el consumo del abonado: la tarifa media correspondiente a un abonado hipotético que consumía la mitad de los pulsos telefónicos contenidos en la canasta de consumo que se utilizó como base de la estimación aumentó 35,8%, más del doble del incremento revelado para el costo de un usuario promedio.

Una nueva renegociación en 1999 limitó la protección de los derechos de los usuarios a través de la modificación del Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico sancionado en 1992, el cual estipulaba los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios del servicio. Argumentando la necesidad de adaptar la normativa a la velocidad del cambio tecnológico, se estableció la disminución de 120 días a 60 días corridos para reclamar ante el prestador por importes facturados indebidamente⁴⁹.

Por su parte, la experiencia en el ámbito del agua potable y desagües cloacales estuvo dominada por la permanente renegociación de las condiciones contractuales que terminaron incrementando el nivel tarifario inicial. El mecanismo de concesión por el cual se optó (competencia por un mercado en el cual se procura trasladar ex -ante la renta de los

⁴⁹ Ver Resolución 10.059/99 de la Secretaría de Comunicaciones.

oferentes hacia los consumidores, siendo la tarifa la variable de selección) ha sido objetado por la literatura especializada en el tema con el argumento que la principal ventaja de este mecanismo (reducir las rentas monopólicas a su mínimo nivel, a la vez que promover una solución al financiamiento) queda desvirtuada por el incentivo a las reiteradas renegociaciones de los contratos ya firmados (Williamson, 1976).

En este sentido, la concesión fue adjudicada a la empresa Aguas Argentinas, que realizó una oferta oportunista basada en una reducción inicial de alrededor del 27% en la tarifa por entonces vigente. Un año más tarde, a partir de una primera “revisión extraordinaria” (julio de 1994), la tarifa se incrementó más de un 13% para compensar la “subestimación inicial” de los costos derivada de las nuevas inversiones a que la concesionaria se había comprometido. Cabe mencionar que la empresa percibió el aumento en la tarifa pero las inversiones no fueron ejecutadas (Delfino, 1996).

La revisión llegó rápido a las metas de expansión. El marco regulatorio adoptado originalmente estableció un criterio incremental para financiar las obras de conexiones domiciliarias e internas, según el cual el costo recaía sobre los beneficiarios directos mediante el “cargo de infraestructura”, que había sido aumentado también junto a las tarifas en julio de 1994. Asimismo, se fijó la obligatoriedad de pago una vez que la vivienda contara con la posibilidad de conexión. Este diseño regulatorio era contradictorio con los objetivos sociales de expansión del servicio ya que el aumento de la cobertura quedaba condicionado a la capacidad de pago de los interesados, siendo que esta “demanda potencial” estaba concentrada en los sectores de menores ingresos. La opción elegida tampoco incorporaba en la decisión de expansión la externalidad positiva vinculada a la mayor cobertura. Así, mientras los usuarios o complejos habitacionales con alto poder adquisitivo podían demandar a la empresa o al ente regulador una mayor celeridad en su

conexión al sistema centralizado, la mayor parte de la población de menores recursos, que no se encontraba conectada al servicio de agua corriente o servicios sanitarios, no contaba con los ingresos suficientes para pagar la conexión a la red de la empresa, lo cual frenaba la expansión pese al alto valor social implícito en el aumento de la cobertura de estos servicios.

En ese contexto, los resultados obtenidos por la empresa Aguas Argentinas en términos de expansión no fueron satisfactorios. El cargo de infraestructura, establecido en el contrato de concesión original para recuperar el costo de las nuevas obras, representaba una gran proporción del ingreso anual promedio de la población objetivo, por lo cual muchas familias decidieron no conectarse al servicio de la concesionaria. En otros casos, aún habiendo decidido la conexión, las familias no pudieron afrontar las cuotas correspondientes, lo que puso en peligro la sustentabilidad económica y financiera de la concesión.

En mayo de 1996, la concesionaria dejó de exigir el cargo de infraestructura y argumentó ante el ETOSS que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad” resultaban “hechos imprevisibles” a la firma del contrato que afectaban la cobrabilidad del cargo (Gerchunoff *et al*, 2003). Sin embargo, la imprevisibilidad de las circunstancias no es un dato estadístico objetivo, por lo cual puede ser considerado como un recurso para renegociaciones oportunistas. Calificar al desempleo y a la marginalidad de la población del conurbano bonaerense como un hecho imprevisible resulta difícil de sostener. Pero a los efectos de la renegociación, las consecuencias derivadas de aceptar la calificación de “hecho imprevisible” implica abrir la posibilidad de recomponer la ecuación económica del contrato. Estos argumentos de la empresa fueron recogidos en el informe que el ETOSS

elevara a la Secretaría de Obras Públicas recomendando la renegociación, la cual finalmente fue llevada a cabo a mediados de 1997 mediante el Decreto 1.167/97.

Como resultado de esta revisión y con el objetivo de solventar el costo de la red domiciliaria y del suministro de nuevas conexiones, se estableció un subsidio cruzado explícito a través de la aplicación de un recargo tarifario a todos los usuarios, denominado Servicio Universal y Mejora Ambiental (SUMA). Este subsidio ha sido financiado por los actuales clientes de la compañía y tiene como destinatarios a los nuevos clientes que se incorporen. Se asume que, en principio, éstos últimos pertenecían a grupos de la población sin acceso a un sistema centralizado de agua y servicios sanitarios. Sin embargo, esta nueva estructura tarifaria (de acuerdo a la cual los antiguos conectados financiaban la extensión de los nuevos conectados) presentó problemas de equidad, tanto vertical como horizontal. Por un lado, las conexiones en zonas residenciales nuevas fueron subsidiadas por zonas pobres tradicionales con el servicio ya conectado (pobres financian a ricos); al mismo tiempo, pobres conectados financiaron a pobres no conectados (Ferro, 1999; De Wachter y Galiani, 2000).

Con posterioridad a esta revisión, se sucedieron nuevas renegociaciones tanto durante el final del gobierno de Menem como durante el de De la Rúa que se inscribieron en la misma lógica que las precedentes, dado que implicaron incrementos tarifarios, introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad (tarifas fijadas en pesos pasaron a indexarse anualmente de acuerdo con la inflación estadounidense), modificación de obligaciones contractuales en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio asumidas por la firma, y, en última instancia, convalidación oficial de los reiterados incumplimientos en los que había incurrido la empresa concesionaria desde el comienzo de sus operaciones.

3.1.2 El proceso de formalización de las reglas de juego en el marco regulatorio

3.1.2.a Criterios para la intervención estatal

De acuerdo a los objetivos establecidos en los marcos regulatorios, de las particularidades de cada sector y de la nueva configuración de los mercados de servicio, se establecieron criterios para la intervención estatal que variaron según los servicios que se tratase.

En telecomunicaciones y agua potable, los entes reguladores tuvieron facultades para involucrarse en los procesos de gestión de las empresas a través del control del cumplimiento de las inversiones pactadas en los respectivos contratos de transferencia, la fiscalización de las actividades empresarias, la verificación del cumplimiento del requisito de selección competitiva de los proveedores, la evaluación del desempeño de los servicios, la inspección de las instalaciones y equipos y la reglamentación de aspectos técnicos. En esta dirección, el artículo 6 del Decreto 1.185/90 facultó a la agencia reguladora de las telecomunicaciones a “...revisar los planes anuales de obras de las licenciatarias en condiciones de exclusividad a efectos de verificar si los mismos permiten alcanzar las metas establecidas; homologar equipos y materiales de uso específico en telecomunicaciones; y revisar los contratos de interconexión celebrados entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones...”. Por su parte, el artículo 14 del Decreto 999/92 estableció que era competencia del ETOSS “...aprobar los planes de mejora y expansión del servicio; controlar que el concesionario cumpla con los planes de mejora y expansión aprobados y los planes de inversión, operación y mantenimiento que éste haya

propuesto para satisfacer en forma eficiente las metas del servicio y su expansión; analizar y expedirse acerca del informe anual que el concesionario deberá presentar...”.

La situación fue diferente en el caso del ENRE, que no fue responsable de la supervisión del cumplimiento de las inversiones dado que el contrato de concesión del servicio de energía eléctrica no fijó obligaciones de inversión, limitándose a establecer metas de calidad de servicio que debían cumplir las empresas concesionarias. La modalidad de la intervención estatal excluyó introducirse en el gerenciamiento de las empresas, estableciendo una regulación basada en el control de los resultados, en particular, la calidad de la prestación. Así, la concentración de la responsabilidad del servicio en manos de las empresas fue una característica central del marco regulatorio de la electricidad: debido a que las empresas tuvieron libertad para decidir cuáles eran los medios a emplear para brindar el servicio, cualquier falla en la prestación era una responsabilidad exclusiva de las empresas. No obstante, la posibilidad del ente de realizar auditorías estuvo contemplada en el artículo 56, inciso k, de la Ley 24.065 que facultaba al ENRE a *“velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad, incluyendo el derecho de acceso a las instalaciones de propiedad de generadores, transportistas, distribuidores y usuarios, previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza real o potencial a la seguridad y conveniencia públicas en la medida que no obste la aplicación de normas específicas”.*

En el caso del ENARGAS, durante los primeros cinco años de gestión privada del servicio el organismo regulador estuvo facultado para monitorear el cumplimiento de las inversiones comprometidas en los contratos de las empresas gasíferas. Al terminar esta etapa, el criterio de intervención estatal se orientó hacia el control por resultados quedando

las empresas en libertad de determinar las inversiones que permitiesen cumplir con los niveles de calidad de servicio fijados por el ENARGAS. Al igual que en el sector eléctrico, el artículo 52, inciso m, de la Ley 24.076 facultó al ente para realizar auditorías, al otorgarle al ENARGAS la competencia de *“velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de transporte y distribución de gas natural, incluyendo el derecho de acceso a la propiedad de productores, transportistas, distribuidores y consumidores, previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza potencial a la seguridad y conveniencia pública”*. Esta posibilidad de realizar auditorías estuvo más especificada que en el sector eléctrico a partir del artículo 50, inciso 8 del Decreto 1738/92, que facultó al ENARGAS para *“conducir auditorías sorpresivas a los prestadores cuando presuma fundadamente la existencia de prácticas deshonestas o simple ocultamiento de la información”* aunque no fijó la periodicidad ni las características de aquellas.

3.1.2.b Esquema tarifario

La regulación de las tarifas es un aspecto clave de la intervención estatal en el funcionamiento de los servicios públicos dado que la evolución de las tarifas es uno de los elementos que tiene un importante impacto sobre la distribución del ingreso y sobre la competitividad de la economía. Como lo señalan Laffont y Tirole (1993), el esquema tarifario determina los costos y beneficios que asumirá cada uno de los actores involucrados en el sistema de prestación de los servicios; la existencia de incentivos para que las empresas prestadoras reduzcan sus costos y mejoren sus niveles de calidad; y los márgenes de negociación entre el regulador y el regulado.

En los cuatro servicios que constituyen nuestras unidades de análisis, el mecanismo de regulación tarifaria fue el *price cap* (o precio tope), el cual se basó en la actualización de las tarifas en función de la evaluación de un índice representativo de la evolución de los precios menos un coeficiente de eficiencia predeterminado⁵⁰. La adopción generalizada de este método de regulación por incentivos estuvo influenciada por la experiencia británica de los ochenta y se vislumbró como una mejor alternativa que la regulación por tasa de retorno, ampliamente difundida en Estados Unidos hasta ese momento.

La práctica regulatoria internacional mostraba una tendencia hacia mecanismos que promovieran el esfuerzo en la reducción de las necesidades de información por parte del organismo regulador, buscando beneficiar a los usuarios cautivos al transferirles, al menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo.

El coeficiente de eficiencia (o factor X)

Un aspecto importante y relativamente poco estudiado referido al desempeño de las empresas privatizadas y su regulación es el vinculado a la relación entre las ganancias de eficiencia productiva y su efecto sobre la asignación de recursos y la equidad. Este punto adquiere relevancia porque, avanzado el proceso de gestión privada de los servicios públicos, una evaluación ex –post de los aumentos de productividad alcanzados constituye un elemento clave del cálculo tarifario y puede utilizarse para mejorar la asignación de recursos (tarifas más cercanas a los costos marginales) y mejorar, asimismo, el resultado distributivo entre consumidores y accionistas al trasladar parte de la renta generada a los

⁵⁰ Este sistema de precios tope es conocido con la fórmula RPI-X, en el cual al índice de precios (Retail Price Index) debe descontarse los incrementos de productividad de las empresas reguladas (X).

primeros. Resulta pertinente aclarar que el cálculo tarifario basado en la evaluación ex – post de la mejora de eficiencia no implica un ajuste retroactivo en el cual se transfieren al usuario rentas ya obtenidas por las firmas, lo cual eliminaría los incentivos para la minimización de costos.

La regla de ajuste tarifario en telecomunicaciones fue un caso de utilización del factor X, instrumentado a través de un decreto en el marco de la renegociación anteriormente explicada que convirtió un sistema de tarifas en pesos indexadas por la inflación local en uno de tarifas en dólares ajustadas por la inflación estadounidense. Las decisiones siguientes se llevaron a cabo en el marco de la extensión del período de exclusividad y luego con la apertura a la competencia. Sin embargo, en ningún caso se fundamentó el cálculo del valor con alguna metodología compatible con los objetivos de eficiencia de la regulación por precios, sino que su determinación fue discrecional en el contexto de renegociaciones contractuales con las empresas. Así, el coeficiente de eficiencia se estableció en 0% para el período de transición (noviembre de 1990 a noviembre de 1992), 2% para el período de exclusividad (noviembre de 1992 a noviembre de 1997), 4% para el período noviembre de 1997 a noviembre de 2000 y 6,75% para el período noviembre de 2000 a noviembre de 2001.

Los casos de la electricidad y el gas fueron diferentes, aunque (por diferentes motivos) en el transcurso de los dos primeros quinquenios no se trasladaron en todo su potencial las ganancias de eficiencia a las tarifas. En el ámbito de la electricidad, la primera revisión tarifaria para el servicio de distribución estaba prevista recién a los diez años de la privatización y durante ese período el coeficiente de eficiencia fue 0. En el sector del gas, el factor X fue 0 durante el primer quinquenio y en la revisión tarifaria efectuada a los cinco de la privatización se utilizó un criterio marginal, es decir, se calculó el coeficiente de

eficiencia para el siguiente período estimando las variaciones esperadas en la productividad con un criterio prospectivo, sin revisar el nivel tarifario inicial. Como resultado, se obtuvieron coeficientes que significaron reducciones de entre 4,4% y 6,5% en las tarifas de transporte y en los márgenes de distribución que se focalizaron sobre los clientes residenciales, comerciales y pequeñas empresas.

Cabe acotar que para el período siguiente, las agencias reguladoras de la electricidad y del gas habían iniciado procesos de revisión tarifaria de carácter integral y no marginal, en línea con un análisis amplio de los costos del servicio, pero este proceso fue interrumpido por la crisis macroeconómica y la decisión gubernamental de iniciar un proceso de renegociación global de los contratos con las empresas.

Además, es importante señalar que tanto en el caso de la energía eléctrica como en el de gas natural, los precios pagados por los usuarios industriales tuvieron una evolución distinta respecto de las tarifas de los usuarios residenciales. El origen principal de esta diferencia estuvo en la posibilidad de by pass, la cual habilitaba a los usuarios industriales a la obtención de descuentos por parte de las distribuidoras o de mejores condiciones de compra en el mercado mayorista. De esta manera, los usuarios con mayor posibilidad de sustituir los servicios provistos por las empresas reguladas a través de la competencia en los segmentos desregulados, fueron quienes lograron apropiarse de una mayor proporción de las ganancias de productividad de las empresas (Grecco, 2002). Es así que la eficacia de la regulación para reflejar en las tarifas finales las mejoras de eficiencia de las empresas privatizadas cobró mayor proporción para los usuarios “cautivos”.

Finalmente, en el sector del agua potable se estableció un mecanismo tarifario híbrido de precio tope y tasa de retorno. Así, según el diseño del marco regulatorio, cuando la variación de un índice compuesto de costos de insumos excede el 7%, la empresa tendría

derecho a solicitar una suba de tarifas, por lo que habría incentivos de precio tope toda vez que las variaciones costos sean inferiores al 7%. A su vez, el contrato de concesión estableció que los precios regulados debían entenderse como precios máximos, pudiéndose ofrecer descuentos sin discriminar entre usuarios en situaciones análogas. Además de la cláusula de revisión extraordinaria por costos, las tarifas pudieron ser revisadas cada cinco años en función de las evaluaciones de los programas de inversión (Abdala, 1998).

La renegociación de 1997 antes mencionada modificó los umbrales para el ajuste por aumento de costos. El Decreto 1.167/97 señaló que *“el sistema de revisión tarifaria previsto ha sido diseñado tomando en consideración un escenario macroeconómico distinto del que hoy existe, lo que ha llevado a contemplar mecanismos de modificación de tarifas por variación de costos que sólo se activan en porcentuales que resultan absolutamente impracticables en una economía estable como la actual, con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato celebrado”*. Así, se incorporó la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas luego de transcurrido un año desde la última revisión realizada y aún cuando el índice compuesto de costos de insumo no hubiese alcanzado el 7%, desnaturalizando la propia concepción original de tales revisiones.

Para finalizar este apartado, vale agregar que incluso aquellos autores que concluyen que las privatizaciones tuvieron (en términos generales) resultados positivos para la economía, reconocen que los beneficios para los usuarios podrían haberse ampliado si se hubiese trasladado a los usuarios (vía reducciones de precios) las ganancias de eficiencia productiva de las empresas (Chisari *et al*, 1999).

El ajuste de tarifas por la inflación estadounidense

Las reglas de formación de precios de los servicios públicos reflejaron el contexto macroeconómico en el que fueron establecidas. Las privatizaciones tuvieron lugar en un ambiente de fuerte incertidumbre respecto de la evolución futura de la economía y en particular de la inflación, lo cual motivó que el gobierno ofreciera a los inversores condiciones que garantizaban un mínimo de rentabilidad o bien se fijaban tarifas en pesos indexadas por la inflación doméstica. Sin embargo, una vez aprobada la Ley de Convertibilidad, tanto los esquemas tarifarios nuevos como los diseñados con anterioridad, convergieron en el establecimiento de reglas de ajuste de precios según la evolución del tipo de cambio (tarifas dolarizadas) más las variaciones de índices de inflación al consumidor, mayorista o una combinación de ambos, de Estados Unidos.

Como apuntan Gerchunoff *et al* (2003), con la aplicación de los índices de precios estadounidenses prevaleció una visión de los activos transferidos como una inversión financiera más que como una inversión física. Las reglas de formación de precios intentaron aportar una clara señal a los inversores de que se mantendría el poder adquisitivo en dólares del capital invertido en términos reales, lo cual implicaba preservar el poder de compra en el mercado externo de los dólares invertidos en activos argentinos.

En el área de telecomunicaciones, las licencias de las empresas del servicio básico contemplaban originalmente el ajuste de tarifas por tasa de retorno, el cual establecía que si las ganancias de las compañías superaban el 16% de los activos sujetos a explotación las tarifas deberían reducirse hasta converger con dicha tasa de retorno. En la medida en que ENTel se había vendido por debajo de su valor y que el precio pagado por sus activos conformaba parte de la ecuación en función de la cual se proyectaban las ganancias futuras de las telefónicas, la tasa de 16% pasaba a constituirse en un techo para la masa de

ganancias futuras de las licenciatarias. De esta manera, las empresas desistieron de la garantía de un 16% de rentabilidad y se incorporó al firmarse los contratos de transferencia una nueva cláusula de actualización tarifaria de frecuencia mensual según la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC), contemplándose adicionalmente una fórmula de ajuste por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, orientada a atenuar el posible impacto sobre los costos empresarios de eventuales incrementos en el tipo de cambio. Como ya apuntáramos en el apartado de las renegociaciones contractuales, en noviembre de 1991, en respuesta al nuevo régimen monetario de convertibilidad, se firmó entre las licenciatarias y el gobierno un acuerdo ratificado por decreto, en el cual la principal modificación establecida a la estructura tarifaria fue la dolarización del pulso telefónico y el ajuste de este patrón tarifario dos veces al año en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor (CPI) de Estados Unidos.

En los casos de la energía eléctrica y del gas natural, la dolarización de las tarifas y la adopción de cláusulas de ajuste periódico de las mismas vinculadas con índices de precios estadounidenses fueron incorporadas en decretos reglamentarios de las leyes sancionadas por el Congreso y/o en los distintos contratos de concesión celebrados en el marco de las respectivas leyes. De esta manera, en el caso de la electricidad, el Subanexo II de los Contratos de Concesión del Servicio de Distribución dispuso que las tarifas estuviesen expresadas dólares y, a partir de ello, que las mismas se actualizaran semestralmente según las variaciones que registrase una fórmula polinómica que combinaba la evolución de precios al consumidor (CPI) y el índice de precios al por mayor de productos industriales (PPI) –promedio ponderado con un 33% y un 67% respectivamente- de Estados Unidos. Por su parte, en el caso del gas natural, el Anexo B del Decreto 2.255/92, Subanexo I sobre Reglas Básicas de la Licencia de Distribución

establecía tarifas expresadas en dólares y, a partir de ello, se dispuso que correspondía ajustarlas de acuerdo con la evolución semestral del Producer Price Index (PPI) de Estados Unidos.

Estas reglas de ajuste dieron origen a un problema difícil de prever al momento de su aprobación: mientras la paridad cambiaria se mantuvo estable en todo el período de nuestro estudio (un peso, un dólar), se alteró la estructura de precios relativos debido a la diferente evolución de la inflación doméstica y la inflación estadounidense. Aún cuando en los primeros años de la Convertibilidad los aumentos de los precios internos fueron superiores a los de Estados Unidos, a partir de mediados de la década de los noventa los precios internos evolucionaron por debajo respecto a los estadounidenses, lo cual contribuyó a una alteración de los precios relativos que afectó negativamente la competitividad de la producción nacional⁵¹.

A partir del proceso de recesión iniciado a mitad de 1998, la inflación en Estados Unidos, por un lado, y la tendencia deflacionaria de la economía argentina, por el otro, generaron una fuerte tensión entre las reglas de ajuste tarifario preestablecidas y la posibilidad de la economía de construir una salida más rápida de la recesión, dado que el nuevo escenario demoraba el ajuste por precios. De este modo, al postergarse las reducciones de costos de las empresas usuarias intensivas de servicios públicos vía menores tarifas, una mayor proporción del peso del ajuste recaía sobre su productividad. Ello originó que el gobierno de De la Rúa en 2000 iniciara una negociación con las empresas para postergar los ajustes por la inflación estadounidense. A esto se sumó un dictamen de la

⁵¹ Entre enero de 1995 y diciembre de 2001, en Argentina el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución del 1,6% y los precios mayoristas cayeron un 1,8%. En idéntico período, el índice de precios al

Procuración General del Tesoro en mayo de 2000 que disponía que las cláusulas de ajuste por variaciones de precios estadounidenses “*devienen inaplicables frente a los dispuesto por el artículo 7 de la Ley 23.928 de Convertibilidad*”⁵² que prohibía todo tipo de “*indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios*”. Si bien las motivaciones del gobierno de De la Rúa tenían una sólida justificación, este hecho generaría en las firmas reguladas la percepción de un aumento en la probabilidad de oportunismo y, por lo tanto, una disminución en los incentivos a la inversión.

Explicada esta situación, cabe ahora hacer referencia al caso del agua potable. En el contexto de las permanentes renegociaciones contractuales, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable dispuso, a mediados de 1999, que las tarifas de la concesionaria del servicio de agua potable (fijadas en moneda local) se ajustaran anualmente, a partir del 1 de febrero de 2000, según las variaciones que se registrasen, como promedio simple, entre el Producer Price Index (PPI) y el Consumer Price Index (CPI) de Estados Unidos⁵³. La incorporación de esta regla de ajuste tarifario cuando, como mencionáramos más arriba, ya era evidente la inconsistencia de tal esquema constituye un claro indicador de la prioridad de los intereses del consorcio responsable de la prestación del servicio de agua potable en detrimento de los derechos de los usuarios, la competitividad de la economía y la distribución del ingreso.

consumidor (CPI) de Estados Unidos tuvo un incremento acumulado del 18,4% y el índice de precios al por mayor (PPI) un aumento del 9,8%.

⁵² Ver Dictamen 1.153/00 de la Procuración General del Tesoro.

⁵³ Ver Resolución 602/99 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Para finalizar este apartado, vale agregar un comentario adicional de esta regla de ajuste tarifario: si bien el criterio de conservar el poder adquisitivo y la rentabilidad en dólares de las inversiones permitió reflejar el costo de oportunidad de “hundir” el capital en los sectores regulados, considerando las alternativas de riesgo equivalente a nivel internacional, su utilización como instrumento de ajuste automático o como método de cálculo en períodos de alta volatilidad en el ciclo económico equiparó el tratamiento de los flujos de capital hacia los servicios públicos, que son esencialmente inversiones de largo plazo, con los flujos de capital de corto plazo.

3.1.2.c Defensa de la Competencia

Como apuntáramos en el capítulo 1 acompañando a Helm y Jenkinson (1997), la competencia no es un fin en sí mismo sino un medio importante para la protección de los derechos de los usuarios en términos de tarifas, cobertura y calidad del servicio.

En términos generales para el caso argentino, cabe señalar que la Ley 22.262 de Defensa de la Competencia, sancionada en 1980 y vigente hasta 1999, no preveía el control previo de fusiones y adquisiciones. La situación empezó a cambiar a partir de la nueva Ley 25.156 de Defensa de la Competencia sancionada en septiembre de 1999, tras ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, que introdujo cambios que tuvieron un efecto sustancial con relación a la regulación de la estructura de la propiedad y el funcionamiento de los sectores privatizados. A diferencia de la situación anterior, el control no se limitó a la conducta de los actores, sino que abarcó también la estructura de los mercados, es decir que, mientras la legislación anterior sancionaba el abuso de posición dominante en el mercado, la nueva norma pretendió evitar la constitución de posiciones dominantes.

La posición de dominante fue definida por esta nueva ley como aquella en la que una persona era la única prestadora o demandante de un producto o servicio o sin serlo no estaba expuesta a una competencia sustancial. Alternativamente se entendió que la posición dominante podía estar configurada cuando varias personas se encontraban en el mercado oferente de un producto o servicio pero no existía competencia efectiva entre ellas, o sustancial por parte de terceros, en todo el mercado nacional o en una parte de él. La agencia independiente creada mediante esta nueva ley para evitar la constitución de posiciones dominantes fue el denominado Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia.

En lo específicamente relacionado con los servicios públicos, si bien los marcos regulatorios sectoriales de las industrias privatizadas fueron otorgando de forma inorgánica a los distintos reguladores algunas de las funciones de defensa de la competencia, las reglas de juego de la regulación fueron consideradas como independientes de las reglas de juego de la defensa de la competencia debido a que estaban dirigidas a mercados diferentes, actuando las primeras sobre los monopolios naturales y las segundas sobre los mercados competitivos y desregulados. Sin embargo, a medida que se fue avanzando hacia la operación privada de empresas de servicios públicos y hacia la desregulación de mercados con potencial competitivo, el límite entre las reglas de juego de la regulación y las de la defensa de la competencia se fue tornando crecientemente difuso, y la interacción entre los segmentos regulados y competitivos de estas industrias terminó desafiando las configuraciones institucionales existentes.

Frente a este escenario de progresiva interacción entre ambos tipos de reglas de juego, la principal modificación consistió en la extensión del ámbito de aplicación de la normativa antimonopólica a los mercados que se encontraban regulados por órganos

específicos de contralor. Por medio de la Ley 25.156 se transfirieron al Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia todas las atribuciones que en tal materia habían sido concedidas a las agencias regulatorias, estableciéndose además que en las operaciones que involucraran a firmas reguladas, la autoridad de competencia debería consultar a los entes reguladores respectivos. En este sentido, el artículo 16, inserto en el capítulo vinculado con concentraciones y fusiones, señalaba que *“cuando la concentración económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, previo el dictado de una resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”*.

De todos modos, a pesar de los cambios introducidos a partir de la sanción de esta nueva ley en materia de defensa de la competencia, quedó planteado el interrogante acerca de la efectividad que se podía alcanzar en evitar la configuración de posiciones dominantes considerando que la mayoría de las actividades transferidas al sector privado se caracterizaba por estructuras de mercados altamente concentradas.

Respecto a cada sector en particular, la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones se caracterizó por la presencia de normas que preservaron el carácter monopólico de las empresas licenciatarias en forma temporal (siete años), configurando y consolidando una estructura de mercado altamente concentrada. Esto contrastó con la experiencia de otros países que encararon procesos de privatización y/o liberalización de sus mercados de telefonía a través de la separación del servicio de llamadas de larga distancia, con reducciones de costos significativas dado el impacto de las transformaciones tecnológicas que lo convirtieron en potencialmente competitivo, del servicio de llamadas

locales (con rasgos de monopolio natural), impidiendo a las empresas operar simultáneamente en ambos segmentos del mercado⁵⁴.

La prórroga del régimen de exclusividad por dos años en 1997 junto a la decisión de “administrar” la desregulación, a través de la cual, luego de vencido el período de exclusividad, se continuó fijando el número de oferentes del servicio básico (cuatro empresas) y de larga distancia (siete empresas) sin que quedasen claro cuáles serían las condiciones de acceso para futuros interesados, apuntaron en sentido contrario a promover la competencia⁵⁵.

Con la llegada de la Alianza al nuevo período de gobierno en 1999, desde la Secretaría de Comunicaciones se comenzó a impulsar un esquema de desregulación más amplio, que logró definirse luego de nueve meses, tras los reclamos de Telefónica y Telecom que, para intentar maximizar la obtención de beneficios, buscaron reducir al máximo la posible competencia, las diferencias en el seno del propio gobierno y las demandas de las empresas entrantes para obtener mayores ventajas. El Decreto 764/00 firmado en septiembre de 2000 no colocó barreras para el ingreso de operadores, pudiéndose otorgar licencias para la prestación de servicios tanto de telefonía básica como

⁵⁴ Como ejemplo vale señalar una de las principales transformaciones acontecidas en el campo de las telecomunicaciones en las últimas décadas: la separación en Estados Unidos en 1984 de la empresa AT&T en siete compañías independientes que cubrían áreas geográficas independientes (las llamadas “Baby Bells”) y la liberalización del segmento de larga distancia, salvo para las licenciatarias locales en sus propias áreas de operación.

⁵⁵ El argumento oficial consistía en que la entrada libre llevaría a un proceso depredatorio, omitiendo en este tipo de análisis que en industrias en las cuales las inversiones hundidas son importantes la competencia puede originar, a la larga, mercados con precios estabilizados (Sutton, 1992). También se ha sugerido que este proceso protegía a los entrantes de las reacciones de las firmas ya establecidas, ignorando que de esta forma se puede haber desalentado la presencia de empresas especializadas en atender a determinados nichos de

de transmisión de datos, internet, telefonía celular, etc. Asimismo, se procedió a modificar pautas anteriores respecto del servicio universal, que pasó a ser financiado a través del 1% de la facturación de todas las telefónicas, y se redujo el costo de interconexión, eje de disputa central, por el alto grado de incidencia para el ingreso de los nuevos competidores en cada una de las áreas de las telecomunicaciones. Pese a otorgar la Secretaría de Comunicaciones 26 nuevas licencias, la crisis económica que atravesó Argentina y la falta de reglamentación de ciertos aspectos puntuales del nuevo régimen dejaron en suspenso gran parte de las iniciativas de inversión y ampliación del mercado en la mayoría de los segmentos. No obstante esto, la amenaza de entrada de competidores primero y la entrada efectiva aunque limitada de nuevas firmas después, motorizó nuevas inversiones con el objeto de que las empresas entrantes (y las futuras potenciales) se encontraran con compañías instaladas brindando un servicio de calidad.

En lo referente al sector de agua potable, el proceso privatizador no contempló la desintegración horizontal de la empresa estatal en varias unidades de negocios con el objetivo de introducir competencia por comparación y, de esta manera, promover patrones de comportamiento empresario que se asemejasen, en todo lo posible, a los esperables en mercados competitivos. Además, el alcance territorial de las facultades del ETOSS limitó la posibilidad de realizar comparaciones en el ámbito nacional entre firmas oferentes del servicio de agua potable y desagües cloacales con suficiente información, aún cuando al existir distintas empresas concesionarias en las distintas provincias el ente podría haber obtenido información cualitativa útil para introducir elementos de competencia por comparación. Esta posibilidad, sin embargo, tendió a desvanecerse en la medida en que

usuarios, las cuales para poder competir en el mercado argentino deberían haberse asociado con alguna de las cuatro elegidas por el regulador.

distintas concesiones provinciales pudieron ser gestionadas por un mismo operador, posibilidad abierta ya que el ETOSS no reguló la competitividad del sector a nivel nacional y el contrato de concesión no impidió que la empresa operadora del servicio en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores participase en diferentes sociedades en el resto del país, con lo que la firma estuvo en teoría con posibilidades de ejercer un control monopólico sobre la industria.

Finalmente, en los sectores de gas natural y de electricidad, tal como lo explicáramos en el capítulo anterior, el diseño privatizador produjo la reestructuración de ambos sectores a fin de separar los segmentos potencialmente competitivos de aquellos en los cuales resultaba más eficiente la provisión monopólica. Así, se estableció la separación vertical de las respectivas industrias a partir de la desintegración del proceso en actividades diferentes (tanto a nivel de generación en el caso eléctrico como de transporte y distribución en ambos sectores) y de la desintegración de las empresas estatales y sus activos para proceder al traspaso a manos privadas. Al mismo tiempo, con el propósito de lograr mercados más competitivos, se produjo la separación horizontal/geográfica de las empresas que operaban en condiciones monopólicas (transporte y distribución).

También en ambos casos se establecieron diversas restricciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en las actividades de transmisión y distribución), orientadas a evitar la reintegración de los respectivos sectores y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

Sin embargo, también en estos dos únicos ejemplos en el campo de las privatizaciones en los que, en principio, se atendió la problemática de la concentración de la

propiedad del capital y de los mercados, las modificaciones introducidas respecto de la normativa original fueron desvirtuando, en parte, los lineamientos originales.

Así, la Ley 24.076 que definió el marco regulatorio del gas dispuso, en su artículo 34, que: *“Ningún productor, almacenador, distribuidor, consumidor que contrate directamente con el productor o grupo de ellos, o empresa controlada o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo con lo definido en el artículo 33 de la Ley 19.550, en una sociedad habilitada como transportista”*. Asimismo, se establece que *“ningún productor o grupo de productores, ningún almacenador, ningún prestador habilitado como transportista o grupo de los mismos o empresa controlada por, o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo con lo definido en el artículo 33 de la Ley 19.550, en una sociedad habilitada como distribuidora”*.

El artículo 33 de la Ley 19.550 al que se hace referencia definió la situación de empresas controladas en los siguientes términos: *“Se consideran sociedades controladas aquellas en que otra sociedad, en forma directa o por intermedio de otra sociedad a su vez controlada: 1) posea participación, por cualquier título que otorgue los votos necesarios para formar la voluntad social en las reuniones sociales o asambleas ordinarias; 2) ejerza una influencia dominante como consecuencia de acciones, cuotas o partes de interés poseídas, o por los especiales vínculos existentes entre las sociedades”*. Ello sugiere que para ejercer una situación de control en una empresa no era necesario contar con el 50% o más del capital accionario de la misma, lo cual era importante en el ámbito de los sectores privatizados donde, por las propias modalidades que adoptó el proceso de traspaso de empresa estatales a manos privadas, la mayoría de las firmas que integraron los distintos

consorcios adjudicatarios accedió a menos del 50% de las acciones, aunque tuvo un elevado poder de determinación sobre la “voluntad social” de la compañía (Azpiazu, 2002).

Aquellas restricciones establecidas en la Ley 24.076 se vieron atenuadas en sus alcances reales a partir de las disposiciones del Decreto 1.738/92 por el que se reglamentó dicha ley. En el mismo se señalaba que *“no se considerarán incluidos en la restricción...los grupos en los cuales la participación controlante se alcance sólo mediante la suma de las participaciones de dos o más de las diferentes categorías de sujetos”* (por ejemplo, productor más distribuidor o gran usuario con contrato, o productor más transportista). Tampoco quedaban comprometidos en tales restricciones a la propiedad *“los grupos de productores, de almacenadores, de distribuidores o de consumidores que contraten directamente con productores, aunque posean en conjunto más del 50% del capital o de los votos de la sociedad inversora controlante de un transportista o distribuidor, si no suministran o reciben en conjunto más del 20% del gas transportado o comprado, computado mensualmente, del transportista o distribuidor respectivamente”*. Se trató en ambos casos de disposiciones más laxas y permisivas que las originales en tanto, en el primer caso, viabilizaron la posibilidad de ejercer el control (de la transportista o la distribuidora, según sea el caso) a través de empresas controladas que operasen en las distintas fases de la cadena gasífera y, en el segundo, condicionaron tales restricciones a los volúmenes comercializados entre los distintos agentes potencialmente involucrados.

Por su parte, en el ámbito de la energía eléctrica y en el marco de la desintegración vertical y horizontal de las unidades de negocios transferidas al sector privado, la Ley 24.065 fijó una serie de limitaciones a la propiedad de las mismas. Al respecto, el artículo 30 establecía que *“ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por alguno de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista*

mayoritario de una empresa transportista o de su controlante". Por otro lado, el artículo 32 disponía que *"sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas, o dos o más distribuidores, podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse"*.

Al igual que en el sector del gas, el Decreto 1.398/92 reglamentario de la Ley 24.065 tornó más flexibles las restricciones originales. Así, al reglamentar el artículo 9 de la ley, se estableció que *"el titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto"*. Se trataba, en este último caso, de una preocupación que se limitaba a la separación jurídica de ambas actividades, más allá de sus connotaciones reales en términos de integración vertical del sector y de la morfología de los mercados.

Para finalizar este apartado es pertinente regresar al sector del gas natural para tratar una última, aunque no menos importante, cuestión. La empresa estatal Gas del Estado era la encargada de la compra, transporte, distribución y comercialización del gas natural pero, a diferencia de la empresa estatal de la electricidad, no estaba a cargo de la producción, tarea de la cual se ocupaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Y dado que el marco regulatorio del sector gasífero establecía que las variaciones del precio mayorista (en "boca de pozo") debían ser automáticamente trasladadas por las distribuidoras a los usuarios al inicio del período invernal y del período estival (lo cual desestimula que las distribuidoras negocien precios más bajos con los productores), la privatización de YPF en 1993 tuvo una incidencia directa en el desempeño del sector gasífero.

En el marco de una profunda desregulación del mercado de combustible, YPF se privatizó en bloque, ya sea porque se privilegió el mayor valor que obtendría el fisco por la

venta de una empresa cuasi monopolística o porque se quiso tener un “campeón nacional” monopolístico privado que pudiera competir internacionalmente⁵⁶ (Gerchunoff *et al*, 2003). El diseño de la privatización dejó deliberadamente de lado las recomendaciones de los especialistas que coincidían en que la solución más eficiente consistía en dividir la empresa en varias compañías, estrategia tendiente a la configuración de un mercado menos concentrado que hiciera posible conductas y resultados pro-competitivos (Bogo, 2000).

La desregulación de precios en “boca de pozo” realizada a comienzos de 1994 se hizo en un entorno poco apto para la formación de un mercado competitivo: una sola empresa (YPF) controlaba el 60% de las ventas; la explotación de reservas demandaba fuertes inversiones, lo que frenaba la oferta de nuevos oferentes, ya que implicaba costos hundidos de producción y retrasos entre la entrada en el sector y el desarrollo de la capacidad de ofertar; y existían barreras legales para el ingreso dado que para adquirir el derecho de propiedad era preciso obtener un permiso de exploración y posteriormente una concesión de explotación por parte de la Secretaría de Energía (Novara, 1997). En este contexto, un alto nivel de reservas en manos de una empresa o grupo coligado funcionaba como una barrera a la entrada de nuevos competidores, o como un elemento disuasivo del intento de los competidores menores para intentar involucrarse en una política comercial agresiva destinada a ganar participación en el mercado.

Así, el elevado grado de concentración del mercado productor que otorgó a las pocas empresas que actuaron en él un alto poder de negociación, a la vez que una amplia libertad en lo que respecta a la fijación de precios, trajo aparejado subas considerables en el

⁵⁶ Al momento del traspaso a manos privadas, YPF era una de las empresas estatales de mayor desarrollo tecnológico de América Latina.

precio mayorista y, a partir del traslado automático por parte de las distribuidoras del costo de adquisición del gas natural, en las tarifas finales abonadas por los distintos usuarios.

3.1.2.d Calidad del servicio

La definición de niveles específicos de calidad de los servicios constituye una cuestión fundamental de las reglas de juego de la regulación. Un servicio público de calidad se apoya en un conjunto de expectativas que los usuarios reconocerían como propias: suministro constante y confiable, interrupciones y plazos de restitución del servicio, seguridad de las instalaciones, provisión de información.

La prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales, a cargo del consorcio Aguas Argentina, estuvo sujeta a exigencias de calidad del producto y del servicio comercial cuyo incremento progresivo, de acuerdo a lo previsto en el contrato de concesión, debía cubrirse con un nivel tarifario inclusive menor al vigente desde el momento de la transferencia del servicio.

Las normas de calidad para el agua potable incluían parámetros físicos, químicos y bacteriológicos aconsejados por la Organización Mundial de la Salud. De comprobarse deficiencias en el producto que pudieran ocasionar daños a la salud, el concesionario poseía la opción de cortar el suministro y proveer suministros alternativos, desechar el agua contaminada y purgar el sistema de provisión desinfectándolo, o continuar el suministro advirtiendo sobre la necesidad de tomar precauciones. Como paso previo a la instrumentación de alguna de estas alternativas, rigió la obligación de información a los

usuarios a través de los medios masivos de comunicación dando, además, intervención a las autoridades competentes⁵⁷.

Se determinaron, además, niveles mínimos de presión de agua en todo el sistema de distribución aunque, debido a los déficits de infraestructura en las zonas periféricas, se previó un plazo progresivo para que la empresa concesionaria pudiera alcanzar los valores apropiados en todos los puntos de la red. De acuerdo a esta situación, recién antes de finalizar el segundo quinquenio debía darse cumplimiento a la meta de 10 metros de columna de agua en forma general y continua, aunque los valores menores de presión para zonas específicas debían ser aprobados por el ETOSS.

Para el tratamiento de efluentes cloacales que el concesionario vertía al sistema hídrico se propusieron metas de nivel primario y secundario cuya cobertura total (hacia el final del primer y del tercer quinquenio de la concesión respectivamente) beneficiaría al 100% de la población servida por cloacas. Asimismo, las normas de calidad impedían al concesionario la recepción de barros y otros residuos contaminantes en la red troncal de colectores y lo obligaban a mantener en condiciones el sistema de desagües a efectos de minimizar el riesgo de inundaciones⁵⁸.

Respecto de los líquidos cloacales e industriales que descargaban terceros atmosféricos en las instalaciones del concesionario habilitadas por el ente regulador, las

⁵⁷ Los organismos intervinientes eran el ente regulador, el Ministerio de Salud de la Nación y/o de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría respectiva del municipio donde se produce el problema y, si correspondiera, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

⁵⁸ En la ciudad de Buenos Aires, donde existía un único sistema pluvioclocal, era la municipalidad la que poseía competencias sobre desagües cloacales. Sin embargo, mediante la Resolución 33/93, el ETOSS autorizó la contratación de Aguas Argentinas por la parte del municipio de la ciudad de Buenos Aires para atender la limpieza y mantenimiento de sumideros, bocas, cámaras de inspección y nexos del radio antiguo de la ciudad.

exigencias fueron de menor alcance dado que el concesionario podía (es decir, no estaba obligado a) realizar los análisis que considerase conveniente, a fin de preservar las condiciones de las instalaciones.

En lo que se refiere al servicio comercial, los niveles de calidad contemplaban plazos de cumplimiento para la conexión, para la notificación de la suspensión y para la reconexión de los servicios, para el pedido de formas especiales de pago y para efectuar modificaciones en el sistema de facturación. Además, se incluyeron tiempos máximos de respuesta para la inspección por denuncias sobre la calidad del agua y para la atención de reclamos.

Para garantizar la atención adecuada, la concesionaria debía organizar un soporte administrativo integral que permitiera al usuario ingresar su reclamo y/u obtener respuestas en cualquiera de las oficinas habilitadas y sólo excepcionalmente debía ser derivado a otra dependencia. En resguardo de la calidad de la atención al público, el personal interviniente debería recibir capacitación vinculada con los aspectos operativos y de procedimientos de la empresa, que además tendría que instrumentar una plataforma telefónica para la atención de reclamos de urgencia las 24 horas del día.

A los efectos de que los usuarios recibiesen información suficiente, se exigía al concesionario hacer públicos los niveles de calidad del servicio, las metas y los programas tendientes a alcanzarlos, así como los planes de expansión y la información sobre el régimen tarifario vigente. Asimismo, debían poner a disposición del usuario en todas las oficinas comerciales folletos informativos de distribución gratuita acerca de los temas de su interés.

En telecomunicaciones, luego de dos redefiniciones de las normas de calidad establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones, la Secretaría de Comunicaciones a través

de la Resolución 25.839/96 instauró el Reglamento General de Calidad del Servicio Básico Telefónico, tomando en cuenta los estándares internacionales de calidad definidos en la Recomendación E800 y en el Manual sobre Calidad de Servicio y Calidad de Funcionamiento de la Red de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

La noción de calidad fue concebida desde una visión integral y en función del grado de satisfacción del usuario con el servicio, en base a los conceptos de servibilidad, integridad, facilidad de utilización y logística del servicio. Por servibilidad se entendía la aptitud de un servicio para ser obtenido cuando lo solicitase el usuario y para continuar siendo prestado con la duración deseada, dentro de las tolerancias y demás condiciones determinadas por los parámetros que definían el funcionamiento de una red y que permitían su verificación. De este parámetro se desprendían los conceptos de a- accesibilidad, que consistía en la aptitud de un servicio para ser obtenido con las tolerancias y demás condiciones especificadas para el mismo, cuando lo solicitase el usuario; y de b- retenibilidad, que era la aptitud de un servicio para que una vez obtenido, continuase siendo prestado en las condiciones determinadas durante el tiempo deseado. La integridad del servicio era el grado en que un servicio, una vez obtenido, se prestaba sin degradaciones excesivas. La facilidad de utilización era la ejecución satisfactoria y cómoda para el usuario, tanto para la utilización del aparato telefónico, como de la forma para acceder mediante códigos sencillos a los destinos deseados, nacionales o internacionales. Finalmente, la logística del servicio comprendía los movimientos efectuados por el abonado (“aspectos humanos”) que hacían a la relación “hombre-máquina” vinculada a la facilidad de utilización⁵⁹.

⁵⁹ Ver artículo 11 de la Resolución 25.839 de la Secretaría de Comunicaciones.

La calidad del servicio comercial, por su parte, hacía referencia a los plazos para la conexión, suspensión y baja del servicio; los plazos y procedimientos para la resolución de reclamos en general y por errores de facturación; la información a consignar en las facturas y las causales de infracción por incumplimiento de las obligaciones establecidas.

Las ocho empresas distribuidoras encargadas de la provisión de gas natural a los usuarios finales debían cumplir con una serie de exigencias respecto de la calidad del producto y del servicio comercial, detalladas en el Reglamento del Servicio y formuladas en base a los criterios definidos en las Reglas Básicas de la Licencia de Distribución.

El artículo 4 del Reglamento mencionaba como “Especificaciones de calidad” las condiciones en que el gas natural debía ser entregado por las distribuidoras en base a tres indicadores de calidad del producto: poder calórico, impurezas y odorización. Cabe señalar que, en caso de incumplimiento de estas especificaciones, el usuario poseía la opción de rechazar la entrega del servicio mientras se encontrase pendiente la corrección por parte de la distribuidora.

Respecto de la calidad del servicio comercial, los niveles de servicio establecidos por el Reglamento incluían requisitos para la conexión del servicio, procedimientos para efectuar reclamos y plazos de respuesta, así como períodos de facturación y cantidad permitida de lecturas estimadas. Sin embargo, el ENARGAS diseñó una serie de exigencias de mayor alcance que las estipuladas por el Reglamento del Servicio a través de la Resolución 763/94 que determinaba la obligación de la empresa de responder a la solicitud del servicio en un plazo de 15 días hábiles, de enviar la factura al usuario residencial con un mínimo de 10 días previos a la fecha de vencimiento y un plazo de resolución de 15 días hábiles para los reclamos por errores de facturación (incluyendo el derecho del usuario a no

pagar la factura hasta tanto se resolviese este reclamo)⁶⁰. Sólo en el caso de la resolución de reclamos por errores de facturación, el Reglamento del Servicio especificaba que debería quedar resuelto “en la primera factura que se emita luego de transcurridos 15 días de recibido el reclamo” (artículo 15.a), excluyendo los casos de facturaciones por estimación.

Por otra parte, la Resolución 763/94 estipuló la obligación de la distribuidora de restituir el servicio interrumpido por falta de pago dentro de las 48 horas hábiles de haber tomado conocimiento de la regularización de la situación y cuando el corte del servicio fuera improcedente debería restablecerse inmediatamente y sin cargo para el usuario, al que además debería abonársele el equivalente a diez cargos fijos en el momento de la rehabilitación. Tampoco en estos casos el Reglamento de Servicio hacía referencia a plazos para el corte del servicio por falta de pago, ni para su conexión, ni establecía el abono de los cargos.

Para la provisión del servicio de electricidad a usuarios finales se establecieron un conjunto de normas de calidad del producto, del servicio técnico y del servicio comercial. La calidad del producto suministrado se refería al nivel de tensión en el punto de alimentación y sus perturbaciones. Tomando en cuenta las condiciones del sistema eléctrico al momento de su privatización, recién a partir del sexto año de la transferencia del servicio se exigió a las distribuidoras la implementación de un sistema que asegurase un nivel de calidad de la tensión suministrada acorde con lo especificado por las normas internacionales de validez reconocida.

La calidad del servicio técnico prestado estaba vinculada a la frecuencia y duración de las interrupciones en el suministro. Luego de una etapa preliminar en la cual las

⁶⁰ El Reglamento no precisaba plazos y no contemplaba el derecho a no pagar hasta que se resolviera el reclamo.

empresas distribuidoras y el ENRE se dedicaron a revisar y completar la metodología de medición y control, a partir de septiembre de 1993 se establecieron índices globales de calidad que admitían valores tope de interrupción por transformador e interrupción por KVA nominal instalado relacionados con las causales del desperfecto (fallas en la red de distribución, déficit en el abastecimiento –generación y transporte- o no imputables a causa de fuerza mayor). A partir de septiembre de 1996 se determinó un número máximo de interrupciones por semestre, así como plazos máximos de duración de las interrupciones tolerados según el tipo de usuario⁶¹.

En relación a la calidad del servicio comercial, los niveles exigidos comprendían plazos de respuesta para las solicitudes de conexión de los servicios, para la resolución de los errores de facturación y frecuencia de la facturación estimada. Para el primer indicador, el contrato de concesión fijaba plazos máximos diferenciados según la potencia requerida y la necesidad o no de realizar modificaciones a la red instalada. También se regulaba el procedimiento ante la falta de acuerdo sobre las condiciones de servicio requerido estableciendo que podría solicitarse la intervención del ENRE quien, sobre la base de la información técnica brindada por la distribuidora, podía resolver la diferencia de manera inapelable.

Los reclamos de los usuarios por posibles errores de facturación debían resolverse en la factura siguiente y, a requerimiento del usuario, la distribuidora debía estar en condiciones de informar acerca de la resolución en un plazo de 15 días hábiles. A su vez, la

⁶¹ Ver subanexo 4 del contrato de concesión.

posibilidad de facturar sobre la base de estimaciones del consumo se restringía sólo a situaciones de fuerza mayor, fijándose límites al uso de este mecanismo⁶².

Cabe apuntar que a través de la resolución 168/92 que entró en vigencia a partir del 1 de septiembre de 1992, la Secretaría de Energía aprobó el Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica para los servicios prestados por EDENOR, EDESUR y EDELAP. Dicho reglamento incluía otros aspectos de calidad del servicio comercial, tales como plazos de reconexión y requisitos para la atención a los usuarios, con pautas horarias y servicios de emergencia las 24 horas del día. Asimismo, se estipulaba la información que debía estar a la vista en las bocas de atención al público y la que debía figurar en las facturas, y el procedimiento de atención de reclamos, exigiéndose un registro por sucursal actualizado y a disposición de los funcionarios del ENRE en cada oportunidad que era requerido, además de la instrumentación de un libro de quejas autorizado también por este organismo.

3.1.2.e Esquema sancionatorio

Otro elemento clave para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de los compromisos de inversión, de los estándares de calidad y demás obligaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos es el esquema sancionatorio. En este sentido, la situación difiere según los servicios de que se trate.

La empresa prestadora del servicio de agua potable y desagües cloacales podía ser sancionada con apercibimientos y/o multas aplicadas por el ente regulador e incluso con la

⁶² Para un mismo usuario no podían emitirse más de dos facturaciones sucesivas estimadas de ser bimestrales y tres en los casos restantes, durante un año calendario. Asimismo, no podían efectuarse más de tres estimaciones en igual período para aquellos usuarios a los que se le realizasen facturaciones bimestrales y cuatro en los casos restantes. El número de estimaciones en cada facturación no podía superar el 8% de las lecturas emitidas en cada categoría.

rescisión del contrato, correspondiéndole esta última facultad al Poder Ejecutivo Nacional. El contrato de concesión fijaba multas de entre cinco mil y un millón de pesos para distintas infracciones relacionadas con deficiencias en la calidad del agua potable, interrupción de los servicios, falta de aviso de los cortes dentro de los plazos correspondientes, ausencia de servicios de emergencia, negligencias en la atención a los usuarios, reiteración de errores en la facturación, omisiones en los controles de calidad de los productos, demoras en la presentación de los informes al ETOSS, falta de información a los usuarios, volcamiento de efluentes por debajo de los niveles de calidad exigidos y alteraciones tarifarias que excediesen lo previsto en el contrato. Los importes percibidos por el ETOSS se contabilizaban en un Fondo Anual de Multas que no pasaba a solventar las actividades del organismo, sino que se incluía en el plan anual siguiente como inversiones adicionales o rebajas tarifarias.

La aplicación de sanciones era independiente de la obligación del concesionario de reintegrar o compensar con intereses las tarifas indebidamente percibidas de los usuarios, o de indemnizar los perjuicios ocasionados por la infracción sancionada. Sin embargo, en el “Reglamento del Usuario”, elaborado por la empresa concesionaria sobre la base de las pautas establecidas en el marco regulatorio y aprobado por el ETOSS en 1994, no aparecieron especificadas las sumas que correspondían abonarse a los usuarios en concepto de resarcimientos o compensaciones ante el incumplimiento de los niveles de calidad establecidos.

En telecomunicaciones, las sanciones consistían en apercibimientos, multas, caducidad total o parcial del régimen de exclusividad cuando lo hubiere y caducidad de la licencia, autorización o permiso. Se graduaban en función de la gravedad y reiteración de la infracción; las dificultades o perjuicios que la infracción ocasionase al servicio prestado, a

los usuarios o a terceros; el estado de afectación del interés público y el grado de cumplimiento de las metas fijadas en la licencia o permiso. Al igual que en el caso del servicio de agua potable y desagües cloacales, la aplicación de sanciones era independiente de la obligación de reintegrar o compensar las tarifas indebidamente percibidas de los usuarios, más intereses, o de indemnizar los perjuicios ocasionados al Estado, los usuarios o a terceros por la infracción.

El Decreto 1.185/90, en su artículo 38, inciso j, establecía que las multas no podían exceder los tres millones de pulsos por infracción. Cuando se hubiere persistido en la conducta infractora pese a la intimación de la agencia reguladora, o la infracción tuviere grave repercusión social, aquel máximo se elevaría a doce millones quinientos mil pulsos. Asimismo, dentro del máximo establecido la autoridad regulatoria podía aplicar multas por cada día en que persistiera el incumplimiento de la obligación.

La CNC estaba facultada para suspender el pago de la multa estableciendo una obligación que tendiese a facilitar el acceso a todos los habitantes del país, sin distinción de barreras geográficas, sociales, económicas y/o culturales, a los servicios de Internet, tele-educación, telemedicina, aulas y bibliotecas virtuales y centros tecnológicos comunitarios, hasta cubrir el monto establecido. La sanción cumplida de este modo no era registrada como antecedente.

El tema de las sanciones fue particularmente importante en los sectores de gas natural y energía eléctrica, que adoptaron criterios de intervención estatal orientados hacia el control por resultados. Esto implicó menos exigencias en términos de recursos para la realización de controles pero, a la vez, mayor rigurosidad en la supervisión del cumplimiento de los estándares de calidad debido a que las empresas realizarían las inversiones óptimas sólo si se establecían multas relacionadas con los perjuicios que una

mala calidad en la prestación ocasionase en los usuarios. Esta cuestión constituía el asunto más complejo pues, si los niveles de compensación eran bajos, los usuarios sentirían que se prestaba escasa atención real a sus inconvenientes o perjuicios, al mismo tiempo que era muy probable que el operador decidiese que le resultaba más barato continuar con sus deficientes niveles de desempeño. Así, las multas debían brindar un mecanismo adecuado para compensar a los usuarios y a su vez debía brindar incentivos para que la empresa invirtiese lo suficiente en la prestación del servicio.

En el sector de gas natural y de acuerdo al Régimen de Penalidades⁶³, el incumplimiento de las obligaciones especificadas en las licencias, la Ley 24.076 y demás normas, daban lugar a la aplicación de apercibimientos, multas o caducidad de la licencia, según fuese la gravedad de la falta cometida. Dicho Régimen expresaba que *“la aplicación de sanciones es independiente de la obligación de la licenciataria de reintegrar o compensar las tarifas indebidamente percibidas de los usuarios, con sus intereses, o de indemnizar los perjuicios ocasionados al Estado, a los usuarios o a los terceros por la infracción”* (artículo 10.2.2). Sin embargo, no se especificaron las compensaciones o resarcimientos para los usuarios ante el incumplimiento de los niveles de calidad exigidos. Sólo cuando se hubiese facturado mensualmente a un usuario que por su volumen de consumo de gas le hubiera correspondido facturación bimestral, el Reglamento reconocía la acreditación de un cargo fijo a su favor (artículo 14.h); asimismo, se mencionaba el resarcimiento con diez cargos fijos en caso de corte improcedente del servicio.

En el servicio de energía eléctrica, de acuerdo con el régimen de sanciones vigente para las empresas prestadoras, las multas aplicadas ante el incumplimiento de los niveles de

⁶³ Decreto 2.255/92, anexo B, subanexo I, título X.

calidad exigidos revertían en resarcimientos para los usuarios damnificados. En lo que respecta a la calidad del producto y del servicio técnico, durante una primera etapa de control que se inició en septiembre de 1993 y se extendió hasta septiembre de 1996, el monto total de la sanción se repartió entre el conjunto de los usuarios con sede en la zona afectada (hayan o no sufrido el problema), comenzándose recién en la segunda etapa iniciada en septiembre de 1996 a bonificar a cada usuario particularmente perjudicado. El detalle de las sanciones establecido en los contratos de concesión en función del tipo y gravedad de los incumplimientos en la calidad del producto y del servicio técnico fue una característica de este sector.

Desde el punto de vista de la calidad del servicio comercial, una diferencia importante en relación con los otros casos analizados derivaba de la especificación pormenorizada de los montos o cantidad de créditos a recibir por los usuarios como resarcimiento en caso de ser afectados por las siguientes causales: incumplimiento de los plazos previstos para la conexión del servicio; incumplimiento de las exigencias relativas a la atención de reclamos por errores de facturación; existencia de quejas en relación con la suspensión del suministro por falta de pago y el usuario demostrara haberlo efectuado; aplicación de tarifas superiores a las correspondientes; no restablecimiento del servicio suspendido por falta de pago dentro de las 24 horas de cancelada la deuda.

3.1.2.f Atención de los reclamos de los usuarios

Resulta pertinente comenzar este apartado resaltando las normas generales de protección de los derechos de los usuarios sancionadas durante los noventa que incidieron sobre las reglas de juego en materia de provisión y regulación de servicios públicos,

destacándose el artículo 42 de la Constitución reformada en 1994 y la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó una serie de derechos y garantías entre los que se encontraron los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, estableciéndose la necesidad de legislar para determinar los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias en los organismos de regulación. Así, el artículo 42 de la Constitución dispuso: *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. (...) Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. (...) La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”*. Esto supuso un significativo avance para revertir la condición de “administradores pasivos” que tradicionalmente tuvieron los usuarios de servicios públicos. Pero, como veremos más adelante, durante el período de nuestro estudio sólo se desarrollaron canales limitados de expresión de los usuarios, como fueron los sondeos de opinión y las audiencias públicas, con grados de desarrollo bastante disímiles entre sí y según los servicios públicos que se tratase.

Por su parte, la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor sancionada en 1992 incorporó un capítulo referido a los servicios públicos domiciliarios en el que determinaba obligaciones empresarias, en algunos casos más estrictas de las que se desprendían de los marcos regulatorios, y estableció criterios más favorables para los usuarios que los propios marcos regulatorios, en cuestiones tales como los máximos recargos aplicables por pago fuera de término, la información sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones, los plazos para la resolución de reclamos y para la recepción de facturas o el pago de indemnizaciones a los usuarios por reclamos de importes incorrectos o facturas ya abonadas. A pesar de que contenía un capítulo específicamente dedicado a los servicios públicos domiciliarios que regulaba cuestiones centrales de la relación entre empresas y usuarios, la aplicación de sus criterios fue de carácter supletorio y quedó reservada a las situaciones no contempladas en los marcos regulatorios. La garantía de “seguridad jurídica” y el respeto de las reglas de juego iniciales fueron los argumentos a los que apelaron la mayoría de las empresas para hacer caso omiso de aquellas disposiciones legales que les resultaban más desfavorables que los contratos de concesión y los marcos regulatorios, aunque éstos tuviesen menor status legal.

En lo que respecta específicamente a la atención de los reclamos de los usuarios en cada sector en particular, el servicio del agua potable fue el único caso que previó explícitamente la aplicación del artículo 30 de la Ley de Defensa del Consumidor que permitía al usuario interponer un reclamo desde la interrupción o alteración del servicio y hasta los 15 días posteriores al vencimiento de la factura. El marco regulatorio habilitaba al usuario a presentarse ante el ETOSS, cuyas resoluciones eran apelables ante la Secretaría de Obras Públicas, o iniciar directamente una acción judicial ante la falta de respuesta a reclamos dentro de los plazos exigidos al concesionario. Asimismo, no era obligatorio

agotar la vía administrativa para demandar judicialmente a la firma concesionaria. Finalmente, cabe acotar que éste fue el único servicio en el que se reconoció formalmente la representación de los usuarios en el organismo regulador, a partir del Decreto 999/92 que en su artículo 21 preveía una *“Comisión Asesora ad honorem, integrada por representantes de las asociaciones o entidades ligadas a temas sanitarios o a los usuarios”*.

En el caso del gas natural, los usuarios pudieron acudir al ENARGAS sólo en segunda instancia, una vez agotado el reclamo ante la empresa prestadora del servicio, justificándose esta medida en el hecho de que la labor de la agencia reguladora “no podía pasar por encima de la empresa” (López y Felder, 1996). Al respecto, el Decreto 1.738 en su artículo 52 establecía que *“los prestadores deberán efectuar los mayores esfuerzos para lograr que el máximo número de reclamos de consumidores sea resuelto en primera instancia por ellos mismos, evitando en lo posible que sean referidos al Ente, pudiendo imponerse cargos a los prestadores por el procesamiento de casos que pudieran ser solucionados por ellos mismos”*.

A partir de 1995, mediante la resolución 124/95 del ENARGAS se dispuso la figura de “procedimientos sumarísimos” por los cuales el empleado de la agencia que recibía la queja del usuario se convertía en el funcionario responsable del trámite hasta su resolución. En función de esta figura, cada empleado tuvo facultades para convocar a las partes para que pudiesen hacer el descargo correspondiente y luego fijar el plazo de resolución del reclamo. En caso de disconformidad, la resolución era recurrible ante el directorio del

ENARGAS por recurso jerárquico y la decisión de esta instancia era apelable ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal⁶⁴.

En lo que se refiere al sector de energía eléctrica, para efectuar reclamos los usuarios pudieron recurrir directamente al ENRE sin que fuese necesario acudir obligatoriamente en primera instancia a la empresa. La Secretaría de Energía constituyó la primera instancia de apelación de las decisiones del ENRE, siendo sus decisiones recurribles en instancia judicial ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

En una primera etapa en el sector de telecomunicaciones, los usuarios podían recurrir directamente a la agencia reguladora para presentar sus reclamos sin que fuese necesario acudir previamente a la empresa prestataria del servicio, constituyéndose la Secretaría de Comunicaciones en la primera instancia de apelación de las decisiones del ente. Posteriormente, los usuarios debieron formalizar sus reclamos ante las empresas prestatarias primero y recurrir a la CNC en segunda instancia. Al igual que en los dos casos anteriores, las decisiones fueron recurribles en instancia judicial ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

3.1.2.g Accesibilidad al servicio

Los contratos de concesión así como los marcos regulatorios determinaron las obligaciones de las empresas privadas de servicios públicos en relación con la extensión de las redes. La ampliación del acceso a los servicios fue, de hecho, uno de los objetivos

⁶⁴ Artículo 70 de la Ley 24.076.

centrales de las privatizaciones que planeaban suplir, con inversiones y gerenciamiento privado, las falencias y limitaciones que se le adjudicaban al sector público.

Como describe Arza (2002), los diseños de las privatizaciones incluyeron conceptos tales como Servicio Obligatorio y Servicio Universal. Con el objetivo de intentar superar las desigualdades en el acceso a los servicios que surgen de las sustanciales diferencias en los costos de prestación entre usuarios, el Servicio Obligatorio implica que cualquier hogar que quiera utilizar el servicio debe tener la posibilidad de acceso con el solo pago de una tarifa razonable. Por su parte, el Servicio Universal hace referencia a la extensión del acceso al servicio a todos los hogares, también bajo niveles tarifarios razonables y se implementa cuando el servicio es esencial en tanto: afecta derechos sociales básicos (como el derecho a la salud, muy vinculado al acceso al servicio de agua y cloacas); y / o la exclusión de unos tiene externalidades negativas para otros (deficiencias en la salud de unos pueden perjudicar a otros, como el contagio de enfermedades); y / o la carencia del servicio limita a los individuos en su participación en otros mercados (como el mercado de trabajo).

El concepto de Servicio Universal es particularmente relevante en el caso de los servicios públicos domiciliarios como los analizados en este trabajo. Se refiere al acceso a los servicios públicos como un derecho y a la necesidad de asegurar su disponibilidad geográfica, no discriminación y accesibilidad a precios razonables. En esto la regulación es esencial dado que libradas a las fuerzas del mercado muy probablemente las empresas decidan no prestar el servicio a aquellos usuarios para los cuales los costos de la prestación sean demasiado altos y la rentabilidad (a un nivel tarifario determinado) demasiado baja o incluso negativa. Al mismo tiempo, el nivel de precios al que se presta el servicio (bajo condiciones de no discriminación) es importante a fin de superar limitaciones de la

demanda tanto como de la oferta del servicio. En ausencia de precios accesibles, la universalización puede verse severamente limitada, aun cuando las empresas estén dispuestas a prestar el servicio. Por todo esto, la universalización puede suponer la prestación deficitaria en aquellos casos en los que los costos de la prestación del servicio superen los ingresos cobrables a los usuarios implicados. Es aquí donde nociones de igualdad y desarrollo social fundamentan la existencia de subsidios cruzados (entre segmentos o categorías de usuarios) o subsidios explícitos del Estado que viabilicen la universalización del servicio.

Este conjunto de consideraciones vinculadas a la deseabilidad de la expansión de las redes de servicios públicos encuadra las obligaciones de expansión de las redes formalizadas en los marcos normativos de cada sector. En el sector telefónico, la extensión de la red fue una de las condiciones a cumplir para acceder a la prolongación del período de exclusividad, es decir, aquel período durante el cual el servicio telefónico sería prestado bajo condiciones monopólicas. Sin embargo, expansión de redes no es idéntico a universalización del servicio: mientras que la primera se asocia con cuestiones meramente cuantitativas (por ejemplo, cantidad de líneas instaladas), la segunda se centra en la distribución de dicha expansión, esto es, en el aumento de la cantidad de hogares con acceso al servicio (Abeles, 2001).

En el servicio de agua potable y desagües cloacales, se definieron metas en el contrato de concesión orientadas a la universalización del servicio. Partiendo de una cobertura inicial en 1993 estimada en 70% para aguas y 58% para cloacas, la empresa se comprometió a extenderla al 100% en aguas y al 95% en cloacas para el final de la concesión en el año 2023 (Ferro, 2000). Las características intrínsecas del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales como un sector indispensable para la salud

de la población fueron determinantes en la definición de un marco regulatorio que apuntaba al Servicio Universal.

En el caso de la electricidad, no existieron obligaciones cuantitativas de extensión de redes, ni obligaciones de universalización del servicio. Sin embargo, y probablemente a raíz de la cobertura casi plena existente a inicios de la concesión, el marco regulatorio se acercó más al Servicio Obligatorio. Así, a través del artículo 21 de la Ley 24.065 y del artículo 21 del Decreto 1.398/92, las empresas quedaron obligadas a proveer el servicio a todo hogar que lo solicitase, siempre que éste se encontrara bajo su órbita de operación.

Finalmente, en el sector del gas natural se estableció también la obligación de proveer el servicio a todo usuario que lo solicitara, aunque bajo condiciones tales que lo alejaron del Servicio Obligatorio puro existente en el caso del servicio de energía eléctrica. De esta manera, el artículo 25 de la Ley 24.076 establecía que *“los distribuidores deberán satisfacer toda demanda razonable de servicios de gas natural”*. Por su parte, en el artículo 25 del Decreto 1.738/92 reglamentario de aquella ley se aclaraba que *“se entenderá que no es razonable una solicitud de servicios dentro de la zona de un Distribuidor cuando no pueda ser satisfecha obteniendo el Distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación...En todos los casos los mayores costos, de existir, deberán ser íntegramente compensados por quien solicita el servicio”*. En definitiva, la obligación de brindar el servicio en el caso del gas natural rigió solamente cuando los costos de instalación de la red en cada hogar particular fueran tales que permitiesen a la empresa obtener algún beneficio de la prestación del servicio a ese hogar, o los costos que excediesen los niveles aceptables para la obtención del beneficio fuesen pagados en su totalidad por el hogar que solicitaba el servicio. Esto implicó que la extensión de la red excluyó consideraciones asociadas a su deseabilidad o relevancia social o, en otras palabras, que la valoración social de la

expansión del servicio no fue lo suficientemente importante como para justificar la existencia de subsidios cruzados o explícitos, o cualquier otro mecanismo de financiamiento de la extensión de la cobertura que no recayese únicamente en el usuario destinatario.

3.1.2.h Neutralidad tributaria

Los marcos regulatorios de los distintos servicios públicos privatizados estipularon el traslado a las tarifas finales abonadas por los usuarios de las variaciones de costos de las empresas originadas en cambios en las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Con ello se procuró, en su momento, que cualquier modificación en la política tributaria no repercutiera sobre la rentabilidad de las empresas. En otras palabras, las reducciones impositivas debían derivar en menores tarifas para los usuarios mientras que una mayor presión fiscal sobre las empresas sería neutra para éstas últimas dado que sería transferida a las tarifas, sin alterar su margen de beneficio.

Por otro lado, y en esta misma dirección, el Estado Nacional se comprometió con las provincias en 1993 a través del Pacto Fiscal Federal a *“Asegurar, a través de los respectivos organismos sectoriales responsables y los entes reguladores de servicios públicos privatizados, que las medidas impositivas a adoptarse en los distintos niveles del gobierno nacional, provincial o municipal que puedan implicar, directa o indirectamente, reducciones de costos o aumentos de los beneficios de las empresas prestadoras de servicios públicos y/o proveedores de bienes y servicios en mercados no competitivos, resulten en una completa transferencia a los usuarios y consumidores de los mismos”*⁶⁵.

⁶⁵ Ver Decreto 1.807/93, capítulo segundo, punto siete, anexo I.

3.1.2.i Audiencia Pública

Como apunta Wilson (1980), un procedimiento abierto a la participación de intereses más allá del círculo cerrado de los grupos directamente afectados por las iniciativas reguladoras, incentiva un tipo de interacción política pluralista dado que posibilita la aparición de debate político y de consenso social.

En esta dirección, la audiencia pública constituye una instancia a través de la cual los reguladores pueden conocer las opiniones de los diferentes actores y recoger información relevante para la toma de decisiones, tanto en relación con el desempeño de los prestadores como del propio órgano regulador. El mecanismo de audiencia pública se presenta como una tendencia creciente orientada hacia la evaluación de la eficacia de los servicios públicos por medio del rol activo de los usuarios en este proceso (Abrucio, 1997). Según Cunill Grau (1997), la implementación de las audiencias públicas conforma una de los principales instrumentos para “publicar la administración”⁶⁶ al enfrentar tres ejes: la apropiación privada del aparato público, la actuación autorreferenciada y la falta de responsabilidad pública.

Las cuestiones que obligaron a la convocatoria de una audiencia pública fueron precisadas en los reglamentos elaborados por ENRE, el ENARGAS y la CNC, previéndose para aquellas situaciones que implicasen un alto impacto sobre los usuarios como modificaciones de tarifas; operaciones de consolidación, fusión y adquisición de acciones entre empresas y grupos de empresas prestadoras; denuncias de prácticas anticompetitivas o

⁶⁶ Según la autora, la “publicación de la administración pública” es un proceso a través del cual las decisiones estatales expresan las necesidades del conjunto de la sociedad y no sólo de aquellos grupos poderosos.

abusivas de la situación de monopolio; renegociaciones contractuales; prórrogas de plazos de concesiones; otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios y para construir y ampliar instalaciones. Por su parte, en el ETOSS los temas a tratar quedaron a criterio del propio ente debido a que no estuvieron precisados en el marco regulatorio.

En todos los sectores bajo estudio, las audiencias públicas fueron de carácter consultivo en la medida en que no estuvo previsto que las posturas y recomendaciones que en ellas se vertían implicasen algún tipo de compromiso para los reguladores. Los entes tuvieron la facultad de convocarlas y los directorios de conducirlas (López y Felder, 1997). En telecomunicaciones, la agencia reguladora (CNT, en ese momento) dejó de tener la facultad de realizar el llamado a audiencia pública en 1994, el cual pasó a ser efectuado desde entonces por la Secretaría de Comunicaciones dependiente, en ese entonces, del Ministerio de Economía. Una vez constituida en 1996 la CNC tras el traspaso del servicio postal a manos privadas, la agencia volvió a adquirir la facultad de convocar a audiencia pública, aunque el dictado del reglamento general respectivo quedó como atribución de la Secretaría de Comunicaciones, que había pasado a depender de la Presidencia de la Nación.

En las audiencias convocadas por el ENRE, el ENARGAS y el ETOSS pudieron participar como parte el “Defensor del Usuario”, cuya designación y remoción estuvo a cargo de los respectivos directorios de las agencias reguladoras, sin que se contemplase la consulta a los usuarios y/o sus entidades representativas. Correspondió a este funcionario brindar asistencia técnica y legal a los usuarios durante las etapas previas y todo el desarrollo de las audiencias, pero la reglamentación no explicitó las competencias, atribuciones y responsabilidades específicas en esta materia. Su participación en las audiencias no fue en carácter de representante de los intereses de los usuarios, por lo que cabría encuadrar a esta figura como un mero agente de los organismos vinculado

fundamentalmente a los mandatos institucionales, más que a las demandas específicas de los destinatarios de los servicios. En el caso de la CNC, el “Defensor de los Clientes” tuvo atribuciones similares y estuvo sujeto a los mismos requisitos formales que la figura antes mencionada, aunque cabe apuntar que las audiencias públicas incluyeron también a otro funcionario del ente (el “Defensor de la Competencia”) que tuvo a su cargo la protección de la competencia y la libre interacción de la oferta y la demanda en los mercados.

3.1.2.j Precisión de la normativa

La precisión de la normativa es otra cuestión importante si tenemos en cuenta que cuanto más exhaustivos los marcos regulatorios, más limitado es el margen de discrecionalidad en las decisiones de regulación y más dificultoso es el desarrollo de estrategias de presión por parte de los grupos de interés, a pesar de que cuanto más precisas las reglas de juego, más esfuerzos se demandan para su elaboración. En este sentido, mientras que el marco regulatorio del sector de energía eléctrica fue el que se caracterizó por una legislación más detallada, el marco del sector de telecomunicaciones tuvo una legislación excesivamente ambigua que dejó su implementación en manos de la agencia reguladora.

Una cuestión importante en la que creemos que vale la pena detenerse es en la dicotomía medios y fines existente en el diseño contractual del sector de agua potable. Tanto en el contrato de concesión como en el marco regulatorio de este sector se establecieron determinadas metas a alcanzar asociadas a estándares de calidad, producción y abastecimiento simultáneamente con la utilización de medios específicos para llevarlas adelante como el mantenimiento, renovación y rehabilitación de una serie de obras que la

firma debía realizar (FIEL, 1999). Este establecimiento simultáneo de medios y fines conllevó una necesidad de mayor control y, por ende, un problema de información y de interpretación. El ETOSS debió realizar un seguimiento del grado de avance de las metas, controlar que las inversiones y gastos del concesionario cumplieren las restricciones contractuales y presumir que los costos explicitados por la firma eran verdaderos (en la medida que eran utilizados para determinar la retribución por las inversiones realizadas). Desde el punto de vista de la empresa, la obligatoriedad de cumplir con metas y medios en forma simultánea le quitó grados de libertad en la toma de decisiones. Esta falta de autonomía en la determinación de los medios llevó a que la firma no tuviese interés en realizar inversiones que redujesen costos, sino sólo las que le obligaba el contrato. De esta forma, se generó un incentivo para que la empresa fuese ineficaz en el cumplimiento de las metas, dado que se encontraba “incentivada a partir de multas” por incumplimiento de un conjunto de obras determinadas (medios).

En términos más generales, la imprecisión en relación con los derechos y obligaciones de empresas y usuarios otorgó lugar a una cuota considerable de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la normativa. Así, el reconocimiento formal del carácter de servicio público de las actividades privatizadas, que resguardaría la regularidad, continuidad y accesibilidad de las prestaciones, fue atenuado mediante disposiciones específicas que sujetaron la extensión del servicio a criterios de rentabilidad empresarial.

Un ejemplo de imprecisión en relación con los derechos y obligaciones de las empresas apareció en el marco regulatorio para la provisión de gas, el cual establecía, tal como lo expresáramos anteriormente, la obligación de los distribuidores de satisfacer toda demanda “razonable”, excluyendo de la categoría de tal a toda demanda que “no pueda ser

*satisfecha obteniendo el distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación”*⁶⁷.

Por su parte, el marco regulatorio del servicio de energía eléctrica establecía que *“los contratos de concesión podrán obligar a los transportistas y distribuidores a extender o ampliar las instalaciones cuando ello resulte conveniente a las necesidades del servicio público”*⁶⁸, lo cual, planteado de esta manera, no aseguró la satisfacción total de las nuevas demandas de servicio, especialmente si se tiene en cuenta que los contratos vigentes no contenían obligaciones de inversión por parte de los operadores.

En el mismo sentido, existieron vacíos e imprecisiones normativas en materia de protección de la calidad de los servicios. Muchas de las disposiciones vinculadas con la calidad del servicio comercial estuvieron formuladas de manera tal que dieron lugar a diferentes interpretaciones. Son ejemplos expresiones tales como *“intervalos razonables”* para la verificación técnica de los medidores de gas, sin más especificación sobre los plazos, o la obligación de la distribuidora de hacer todo lo *“razonablemente posible”* para brindar un servicio regular e ininterrumpido, y en casos de necesidad de limitar el servicio, proporcionar el *“mayor aviso posible”* o *“atender prontamente”* las denuncias de escapes de gas. La aplicación efectiva de estos conceptos abstractos dependía de la posibilidad de desagregarlas hasta los niveles requeridos por las exigencias de gestión aunque, en algunos de estos casos, la tarea se hizo difícil por la eventual falta de acuerdo acerca de los alcances de los derechos y obligaciones atribuibles a los distintos actores.

La excesiva ambigüedad de la normativa en telecomunicaciones fue consecuencia de dos factores. En primer lugar, cabe mencionar las imprecisiones del Decreto 1.185/90

⁶⁷ Artículo 38 de la Ley 24.076.

⁶⁸ Artículo 28 de la Ley 24.065.

que hacía referencia a la necesidad de “*precios justos y razonables*” de los servicios básicos telefónicos; un “*mecanismo idóneo de financiación*” de la agencia reguladora; declaraciones de caducidad de las licencias, autorizaciones o permisos sujetas a las “*reglas del debido proceso adjetivo*”; posibilidad de intervención de oficio del organismo regulador cuando considerase que el precio de la interconexión de una licenciataria “*no contiene términos y condiciones razonables y equitativos*”; y la posibilidad de participación en las decisiones del regulador de aquellos usuarios o terceros que pudiesen “*aportar informaciones o puntos de vistas importantes y útiles*”. El segundo elemento estaba vinculado con la yuxtaposición de una serie de decretos que respondieron a circunstancias coyunturales que dio origen al establecimiento de un marco regulatorio “de facto”, caracterizado por la escasa precisión que se convirtió en fuente de incertidumbre sobre la forma de resolver cuestiones centrales para el desenvolvimiento de la industria.

En términos generales, la reglamentación todavía fue más laxa en lo que se refiere a la protección de los derechos de los usuarios. Es importante destacar, por ejemplo, que el régimen de subsidios tarifarios abarcó a un sector minoritario de la población con menores recursos y que el otorgamiento de facilidades de pago para los usuarios morosos dependía de la política comercial de las empresas y no estaba sujeta a ninguna normativa regulatoria. Esta última cuestión no fue un tema aleatorio si se considera que las empresas estaban autorizadas a cortar los servicios impagos sin que las normas obligasen a los prestadores a distinguir entre los usuarios que deliberadamente postergaban su pago y aquellos que enfrentaban problemas económicos reales, tal como sucedía en Gran Bretaña.

El servicio de agua potable constituye el ejemplo más claro en este sentido. El valor adjudicado al cargo de infraestructura de la red domiciliaria era incongruente con la posibilidad de responder a un objetivo social básico como es el acceso universal al servicio.

Así lo demuestra el elevado porcentaje de usuarios deudores del conurbano bonaerense: 21% de la zona norte, 25% de la zona oeste y 51% de la zona sur, de acuerdo con el informe del ETOSS presentado a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado en 2001. En este caso, la salida convalidada por la renegociación contractual de 1994 (reajuste tarifario en concepto de servicio universal) hizo recaer el peso de la extensión del servicio en los usuarios, evitando de esta manera que el operador asumiera algún tipo de riesgo empresarial y desligando al Estado del aporte de recursos para solventar políticas de inclusión social.

3.2 Desarrollo organizacional de las agencias reguladoras

Tomando los elementos del enfoque sociotécnico de la teoría de la organización, esta segunda dimensión del concepto capacidad de gestión estatal hace referencia a las características internas de las agencias reguladoras a partir de las cuales intervienen en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de servicios públicos. Como explicábamos en el capítulo 2, a diferencia de una buena parte de las perspectivas de la teoría de la organización que se limitan a la búsqueda casi obsesiva de una instrumentalidad directa para elaborar para generar recetas para una gestión más eficaz, nosotros adoptaremos una perspectiva más analítica que nos permita comprender mejor las pautas de funcionamiento de las agencias reguladoras, sus fortalezas y debilidades y las causas de las mismas.

3.2.1 Objetivos

Afirmábamos en el marco conceptual de nuestra investigación que los objetivos constituyen elementos teóricos fundamentales para el análisis organizativo en la medida en que son un determinante del acontecer de la propia organización. Por otro lado, la

especificación y pormenorización de los objetivos del organismo regulador delimita su capacidad de actuación discrecional al mismo tiempo que aumenta sus opciones de actuación independiente. Teniendo presente esta última afirmación, a continuación explicitaremos los objetivos asignados a las agencias reguladoras, los cuales se caracterizaron por su vaguedad y ambigüedad como consecuencia de la necesidad de disminuir costos de tiempo y esfuerzo al momento de su elaboración.

Los objetivos definidos para la CNC consistieron en asegurar la continuidad, regularidad e igualdad de los servicios; promover un servicio básico telefónico universal de la más alta calidad a precios justos y razonables, así como también la competencia leal y efectiva en aquellos servicios que no estaban sujetos a un régimen de exclusividad; y asegurar la prestación competitiva del servicio de datos y otros servicios de valor agregado, mediante el establecimiento de un sistema privado y progresivamente competitivo integrado en una red pública interconectable de extensión nacional.

Los objetivos establecidos para el ETOSS hicieron referencia a garantizar el mantenimiento y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales; garantizar la calidad y continuidad del servicio público; y proteger la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente.

Por su parte, el ENARGAS tuvo como objetivos promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; asegurar la aplicación de tarifas justas y razonables a los servicios; incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección

del medio ambiente; y propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente a los que regían internacionalmente en países con similar dotación de recursos y condiciones.

Finalmente, los objetivos asignados al ENRE consistieron en alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; promover la operación, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad; asegurar la aplicación de tarifas justas y razonables a los servicios; incentivar el abastecimiento, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad; y fomentar la realización de inversiones privadas, asegurando la competitividad de los mercados donde fuese posible.

A modo de comentario general con referencia a este punto, Rodríguez Pardina (1998) cuestiona la falta de jerarquización de los objetivos, argumentando que la multiplicidad de objetivos fue potencialmente contradictoria y acarrea problemas en la medida en que dificultaba la tarea del regulador ya que se mantenía indefinida su función principal. Por otro lado, aumentaba la discrecionalidad al permitir que el regulador eligiese en cada momento cuál de los objetivos debía prevalecer.

3.2.2 Funciones

Afirmábamos en el Capítulo 1 que las funciones son el conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de manera sistemática y reiterada, esto es, con permanencia en el tiempo. Es decir, las funciones constituyen el conjunto de actividades que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios. Cabe realizar una aclaración fundamental en este punto: la cantidad y variedad de decisiones adoptadas por

las agencias reguladoras a partir de las funciones que les fueron asignadas eran de tal magnitud que cualquier selección está condenada a ser incompleta, razón por la cual centraremos nuestra atención en las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación respecto al desarrollo de esas funciones⁶⁹.

En comparación con la relativa estabilidad de las funciones asignadas a las otras agencias, el recorte de funciones ha sido la característica principal de la agencia reguladora de las telecomunicaciones. De las funciones atribuidas a la por entonces CNT en 1990 y mantenidas durante todo el horizonte temporal de nuestro trabajo, merecen destacarse las de revisar los planes anuales de obras de las licenciatarias en condiciones de exclusividad, a los efectos de verificar si los mismos permiten alcanzar las metas de servicio establecidas; homologar equipos y materiales de uso específico en telecomunicaciones; revisar los contratos de interconexión celebrados entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones y resolver, a petición de un prestador del servicio, las discrepancias que se planteen entre las partes que negocian un contrato de interconexión y que ellas no puedan resolver; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias; verificar el cumplimiento del requisito de selección competitiva de proveedores; controlar la prestación de servicios en régimen de competencia y en régimen de exclusividad; y aplicar las sanciones establecidas en las licencias, autorizaciones o permisos y en la normativa aplicable en el ámbito de las telecomunicaciones.

Por su parte, las funciones atribuidas originalmente a la por entonces CNT y posteriormente traspasadas a la órbita de la Secretaría de Comunicaciones entre 1996 y

⁶⁹ La Auditoría General de la Nación es un organismo de control externo al Poder Ejecutivo Nacional que depende del Congreso de la Nación. Más adelante volveremos sobre este organismo a partir de las relaciones que mantuvo con los entes de regulación.

1997 fueron las siguientes: revisar y aprobar los planes técnicos de telecomunicaciones en lo que se refiere a su compatibilidad operativa, calidad mínima del servicio e interconexión de redes; dictar los reglamentos y aprobar las normas técnicas de los servicios de telecomunicaciones; asegurar la calidad y compatibilidad técnica de la red pública de telecomunicaciones⁷⁰; y fijar las tasas, derechos y aranceles en materia de telecomunicaciones.

De las numerosas observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación en relación al desarrollo de las funciones de la agencia reguladora caben destacarse las siguientes: falta de ejercicio de la potestad sancionatoria respecto de los incumplimientos verificados de las licenciatarias; falta de intimación a las empresas para el cumplimiento de los requerimientos de información solicitados en la tramitación de los reclamos por averías; inexistencia de criterios uniformes para el tratamiento de las irregularidades constatadas en el acceso a los servicios de emergencia; carencia de los controles necesarios para detectar subsidios cruzados e incumplimientos de carácter técnico; falta de un plan anual de inspecciones técnicas orientado al control de las empresas prestadoras del servicio básico telefónico, en correspondencia con las metas obligatorias y a cumplir con los planes anuales de obras que las empresas licenciatarias presentaban; falta de control sobre el universo de las obras que estaban en ejecución por parte de las licenciatarias, en lo que respecta a tareas realizadas en la vía pública y normas de seguridad con que trabajaban las empresas para realizarlas; no se requirió la suficiente información técnica detallada como para que los proyectos para obtener nuevas licencias fuesen evaluados integralmente, al mismo tiempo

⁷⁰ A la CNC sólo le quedó la facultad de asesorar a la Secretaría en esta materia.

que existieron demoras en la tramitación de dichos proyectos en el marco del proceso de desregulación de las telecomunicaciones⁷¹.

Al igual que la CNC en lo que respecta a la prestación del servicio de telecomunicaciones, el ETOSS tuvo facultades para involucrarse en el proceso de gestión de la empresa concesionaria del servicio de agua potable y desagües cloacales. Así, las principales funciones asignadas al ente regulador fueron las siguientes: aprobar los planes de mejora y expansión del servicio de agua potable que presentase el concesionario; aprobar los cuadros tarifarios de los servicios; dar publicidad general de los planes de expansión y los cuadros tarifarios aprobados; controlar que el concesionario cumpliera con los planes de mejora y expansión aprobados; verificar la procedencia de las revisiones y ajustes en los valores tarifarios; verificar que el concesionario cumpliera con el régimen tarifario vigente; aplicar al concesionario las sanciones por incumplimientos en sus obligaciones; y controlar al concesionario en todo lo que se refiriese al mantenimiento de las instalaciones afectadas al servicio.

Entre las numerosas observaciones de la Auditoría General de la Nación vinculadas al desarrollo de las funciones del ETOSS merecen subrayarse la fuerte demora en la aplicación de sanciones a la empresa concesionaria, teniendo en cuenta que el tiempo establecido para la aplicación de una sanción es de 36 días hábiles y la media superó los 250 días hábiles; la inexistencia de constancias que permitiesen determinar que el ente verificaba la solución de los reclamos de los usuarios, así como si ello se realizaba dentro de los plazos informados por el concesionario; la falta de participación en las renegociaciones contractuales; la ausencia de evaluación del impacto ambiental de los

⁷¹ Ver Resoluciones 122/99, 179/00, 157/01, 8/02, 9/02 y 66/02 de la Auditoría General de la Nación.

proyectos de obras de la concesionaria; la falta de aplicación de medidas correctivas ante las irregularidades en la información otorgada por el concesionario (omisión de información, información errónea y/o falta de criterio unificado para informar), lo cual sumado a la excesiva demora en la aplicación de penalidades originaba el incumplimiento de un eficaz control de la concesión que terminó convalidando una situación de enriquecimiento incausado de la concesionaria⁷².

Como desarrollaremos a continuación, si bien las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación a las agencias reguladoras de la energía merecen ser tenidas en cuenta y consideradas en función de su importancia, dichas observaciones no reflejaron ni en el fondo ni en las formas las altas deficiencias de la CNC y del ETOSS en el desarrollo de sus funciones. Además, vale recordar que el criterio de intervención estatal en el servicio de gas natural a partir del final del primer quinquenio de la concesión y en electricidad desde el comienzo se orientó hacia el control por resultados, quedando las empresas en libertad de determinar las inversiones que permitieran cumplir con los niveles de calidad de servicio fijados por los respectivos organismos reguladores.

Las funciones del ENARGAS consistieron en dictar los reglamentos en materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos, de medición y facturación de los consumos, de control y uso de medidores, de interrupción y reconexión de los suministros, de escapes de gas, de acceso a inmuebles de terceros, calidad del gas y odorización; elaborar reglamentos con el fin de asegurar que los transportistas y distribuidores establecieran planes y procedimientos para el mantenimiento de los bienes y que proporcionasen informes periódicos que permitieran determinar el grado de cumplimiento de dichos planes

⁷² Ver Resoluciones 155/99, 49/00, 21/01, 82/01, 219/01 245/01, 43/02 y 51/02 de la Auditoría General de la Nación.

y procedimientos; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas e indebidamente discriminatorias; establecer las bases para el cálculo de las tarifas a transportistas y distribuidores, aprobarlas y controlar su aplicación; velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de transporte y distribución de gas natural; reglamentar el procedimiento para la determinación de sanciones por incumplimiento de las obligaciones fijadas y aplicarlas; y realizar las inspecciones que resultasen necesarias para verificar el cumplimiento de las normas establecidas.

De las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación en relación al desarrollo de las funciones del ENARGAS destacan las siguientes: retraso en la elaboración de una metodología de control sobre la calidad del servicio, considerando que entre el final del sistema de control por inversiones obligatorias (diciembre de 1997) y la puesta en práctica del nuevo sistema de control por indicadores de calidad (septiembre de 1999) el ente no implementó una metodología específica de control sobre la calidad del servicio; insuficientes auditorías realizadas para verificar el grado de ejecución de las obras propuestas por las licenciatarias; falta de seguimiento del reclamo luego de enviada la nota de comunicación al usuario de la respuesta dada por la licenciataria, de manera de verificar su solución definitiva; no se elaboraron indicadores globales de calidad que permitiesen reflejar el nivel alcanzado por cada empresa y comparar entre ellas mediante parámetros uniformes, cuyos resultados se encontrasen a disposición del usuario; si bien se reconocía el importante proceso de mejora y actualización de los planes de prevención y contingencia por parte de las licenciatarias, alentado e impulsado por el ENARGAS, no constaron actuaciones del ente que indicasen la realización de un análisis formal y documentado de aquellos planes que permitieran inferir si los mismos eran integrales y en versiones

vigentes, si guardaban plena concordancia con el marco normativo aplicable y el grado de implementación efectiva⁷³.

Por último, al ENRE se le asignaron las funciones de dictar los reglamentos a los cuales debían ajustarse los productores, transportistas, distribuidores y usuarios en materia de seguridad, medición y facturación de los consumos, control y uso de medidores, interrupción y reconexión de los suministros, y calidad de los servicios prestados; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias; establecer las bases para el cálculo de las tarifas de los contratos de transportistas y distribuidores y controlar que las tarifas fuesen aplicadas conforme a lo establecido; velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución; reglamentar el procedimiento para la determinación de sanciones por incumplimiento de las obligaciones fijadas y aplicarlas.

Los informes de auditoría elaborados revelaron las debilidades que a continuación se detallan en lo que se refiere al desarrollo de las funciones del ENRE: demoras superiores al año y medio para dictar resoluciones sobre lo actuado por cada distribuidora con relación al control de la calidad del producto y el servicio técnico; si bien la gestión del ENRE en el control de obras en la vía pública resultó aceptable en consideración a los medios y procedimientos aplicados, resultó poco significativa en relación con la cantidad de obras auditadas; falta de acuerdos de complementariedad con los municipios para establecer normas generales que facilitasen el control y seguimiento de las obras en la vía pública en todo el ámbito de la concesión; inexistencia de un reglamento para las presentaciones de anteproyectos de las distribuidoras que especificase la conveniencia y necesidad pública de

⁷³ Ver Resoluciones 102/99, 156/01, 183/01, 3/02, 36/02 y 119/02 de la Auditoría General de la Nación.

las nuevas obras a realizar⁷⁴; no existió constancia de comentarios u observaciones específicas sobre las cuestiones ambientales técnicas de los anteproyectos de nuevas instalaciones propuestas por las distribuidoras⁷⁵.

3.2.3 Estructuras administrativas

Los entes reguladores tuvieron importantes ventajas constitutivas. Dada su naturaleza, se trató de organizaciones que pudieron diseñarse *ex novo*, contaban con objetivos legítimos y amplio consenso social, no recibieron el legado de pesadas burocracias⁷⁶ y potencialmente, se encontraron en condiciones de realizar sus funciones de manera eficaz y eficiente.

A pesar de esto, la experiencia regulatoria argentina demostró que no siempre pudieron adecuarse las responsabilidades encomendadas a los entes, su distribución en

⁷⁴ La agencia expresa sobre este tema que existen una serie de procedimientos tácitos que se vinieron aplicando y que se fueron consolidando como resultado de la práctica regulatoria. De todos modos, la falta de un instructivo que determine formalmente el procedimiento a seguir para las presentaciones de anteproyectos introduce un margen de discrecionalidad importante en el tratamiento de las nuevas obras a realizar.

⁷⁵ Ver Resoluciones 114/98, 9/99, 52/00, 2/02, 19/02, 117/02 y 145/02 de la Auditoría General de la Nación.

⁷⁶ En esta acepción utilizamos el registro típico y peyorativo del concepto burocracia a diferencia de la forma en que lo utilizó Max Weber. En este sentido, las estructuras administrativas de las organizaciones públicas tradicionales presentan básicamente tres disfunciones que dificultan la eficacia y eficiencia en la gestión. En primer lugar, existe una excesiva longitud vertical de las estructuras, lo que supone que hay una excesiva distancia entre las unidades de dirección y las unidades directamente operativas a partir de la presencia de muchos puestos intermedios; esto suele ir vinculado a la lentitud y rigidez en la gestión de los diferentes programas y servicios. En segundo lugar, se da una excesiva fragmentación sectorial de las estructuras administrativas, lo que ocasiona una pérdida de la visión integrada de muchos ámbitos de gestión dado que cada unidad se concentra en perseguir sus objetivos particulares sin preocuparse por los objetivos generales de la organización. En tercer lugar, existe una elevada densidad de las estructuras administrativas, esto es, un elevado número de unidades administrativas, mucho mayor de lo que sería objetivamente necesario, producto de una tendencia que vincula la promoción de los empleados de los entes con la asunción de jefaturas administrativas.

términos operativos entre las unidades organizativas que los integraban y el cumplimiento efectivo de sus competencias por parte de estas unidades. Esto fue especialmente evidente en las agencias reguladoras de los servicios de telecomunicaciones y de agua potable.

En telecomunicaciones, la característica más sobresaliente la constituyó el vacío normativo que originó la falta de sistematización de los procedimientos administrativos, algo que fue más notorio durante la etapa de la CNT. Al adoptarse un sistema regulatorio que apuntaba al control directo de las actividades y de los resultados de los operadores a través del ejercicio de controles de carácter permanente, esta falta de sistematización de los procedimientos confirió una menor transparencia y mayor riesgo de oportunismo empresario.

En el Área de Reclamos y Atención al Cliente, bajo la órbita de la Gerencia de Control (sector clave en el ente regulador), la falta de un cuerpo normativo que regulase la tramitación de los reclamos y su relación con las distintas áreas de la agencia generó la aplicación de plazos discrecionales, con los consiguientes retrasos en el trámite de los reclamos. Tampoco existió en el Área de Reclamos y Atención al Cliente un manual de normas y procedimientos que determinase plazos para las tramitaciones de los expedientes por sanciones a las licenciatarias. De esta manera, por un lado, se produjeron demoras comprendidas entre el inicio del expediente hasta la resolución emitida por la CNC y, por otro lado, hubo demoras en la tramitación de los expedientes entre la fecha de presentación del descargo de la licenciataria hasta la resolución de la agencia.

Con el objetivo de agilizar la atención a los usuarios, se creó en 1998 la Casa del Cliente para recibir aquellos reclamos de usuarios que, luego de 15 días, no hubieran tenido respuesta en las oficinas comerciales de las empresas o que no hubiesen llegado a un acuerdo con el prestador. Sin embargo, la Casa del Cliente no desarrolló eficientemente su

función debido a que no logró alcanzar una comunicación permanente y fluida con las empresas licenciatarias para solicitar los descargos y remisión de la documentación necesaria para resolver los reclamos.

Si bien hemos hecho hincapié en el Área de Reclamos y Atención al Cliente, el vacío normativo incluyó a todas las áreas del organismo regulador, debilitando la asignación de responsabilidades, la separación de funciones, los mecanismos de control y la homogeneidad e integridad de la información producida.

Al igual que en el ente regulador de las telecomunicaciones, el vacío normativo en el ETOSS fue el elemento más destacado. La Resolución 155/99 de la Auditoría General de la Nación destacaba la ausencia de manuales de normas y procedimientos completos que abarcasen todas las tareas de las distintas áreas del organismo, existiendo solamente instructivos que regulaban algunas actividades en particular (Fondos Fijos, Pago de Viáticos, Reuniones de Directorio, Compras y Contrataciones). La ausencia de normas y procedimientos establecidos por escrito para el funcionamiento integral de las distintas unidades trajo aparejado una superposición de tareas y una baja delimitación de responsabilidades que dificultó la realización por parte del ente de su función de contralor.

Esta problemática fue particularmente relevante en la Gerencia de Calidad del Servicio, la cual contaba con una importante subestructura dividida en unidades que atendían las problemáticas centrales de la prestación del servicio: Redes de Agua y Cloaca; Control de Plantas Potabilizadoras y de Plantas Depuradoras; Calidad de Agua y Líquido Cloacal; Efluentes Industriales; y Revisión Tarifaria.

Con el propósito de agilizar la respuesta y resolución de los reclamos de los usuarios, en 1999 se creó la Mesa de Controversias, la cual intervenía cuando el ETOSS detectaba, o un usuario denunciaba, una anomalía en la prestación del servicio por parte de

la empresa y se hacía necesario contar con aportes de antecedentes, datos, constancias, pruebas y/o informes por parte del concesionario⁷⁷. En tal caso, se abría la posibilidad de utilizar este medio a solicitud de cualquier Gerencia del ETOSS, debiendo contar el pedido de iniciación con un “de acuerdo” remitido por la Gerencia de Asuntos Legales. En la Mesa, donde debía acudir un representante legal del Concesionario y participaba también un miembro del Directorio del ente, el funcionario de la Gerencia que generaba el proceso debía expedirse o solicitar aclaraciones adicionales a la prestadora del servicio. Las decisiones del Ente en esta etapa eran de carácter irrecurrible y, en caso de incumplimiento total o parcial, el ETOSS procedía a dar apertura a los mecanismos sancionatorios previstos en el Contrato de Concesión. (López, 2002). Si bien la instrumentación de la Mesa de Controversias acotó el número de pasos de los reclamos por las distintas gerencias del ente y así contribuyó a reducir los tiempos para solucionar demandas, los retrasos en la resolución de los reclamos siguieron siendo excesivos ante la falta de incentivos originados en las demoras de un año y medio en la aplicación de sanciones por incumplimientos.

El ENARGAS se destacó por su flexibilidad y por su capacidad de respuesta al entorno a partir del énfasis puesto en el trabajo en equipo y en los Grupos de Trabajo que le permitieron adecuar su estructura administrativa a las necesidades funcionales del ente.

Como contrapartida, el organismo regulador no dictó su estructura organizativa a niveles inferiores, limitándose sólo al aspecto de misiones y funciones a nivel de Gerencia. Dicha situación afectó la determinación de las funciones inherentes a cada área o unidad e incidió desfavorablemente en la asunción de responsabilidades y en la exigibilidad de su cumplimiento al personal. Además, el ente tampoco elaboró manuales de procedimientos

⁷⁷ Según Eduardo Martínez, gerente de Relaciones Institucionales del ETOSS, el 15% de los reclamos de los usuarios pasaron a la Mesa de Controversia a lo largo del primer año de su creación (Clarín, 26/11/2000).

para las tareas de las delegaciones del interior del país ni para determinar los criterios de planificación, ejecución y confección de informes de auditorías.

Finalmente, la baja formalización de los procedimientos fue también una característica del ENRE. En este sentido, la Actuación 532/00 de la Auditoría General de la Nación observaba que el Área de Análisis Regulatorios y Estudios Especiales desarrollaba su labor a través de un manual de procedimientos que no se encontraba aprobado por el directorio del ENRE.

De todos modos, cabe resaltar que allí donde la naturaleza del tema aconsejó una reglamentación, como los reclamos por seguridad pública, desde la agencia reguladora se definieron procedimientos y mecanismos precisos y sistemáticos, con participación de los diferentes departamentos del Área de Aplicación y Administración de Normas Regulatorias.

3.2.4 Dirección de los organismos reguladores

La dirección de los organismos reguladores presenta diferentes características según el ente regulador al que hagamos referencia, como lo podemos ver en la Tabla 5 del Anexo.

Al compás del permanente retiro, modificación y devolución de funciones y atribuciones, el directorio de la agencia reguladora de las telecomunicaciones pasó de cinco miembros en 1990 a ocho en 1997, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo y con la posibilidad de ser reelegidos por un solo período adicional.

En el caso del ENRE como en el del ENARGAS, el directorio estuvo compuesto por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo con participación del Congreso, aunque esta intervención tuvo un carácter no vinculante. Con el objetivo de poder siempre premiar un buen desempeño con la reelección o castigar un mal desempeño con la no

reelección, sus cargos pudieron ser renovados en forma indefinida, cesando en forma escalonada cada año.

En lo que respecta al ETOSS, su directorio estuvo constituido por seis miembros que tuvieron la posibilidad de renovar sus mandatos por un solo período y que representaban a (y eran designados por) tres jurisdicciones: el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Teniendo en cuenta esta multiplicidad, junto a la rotación anual de la presidencia, es posible conjeturar que la funcionalidad del ente quedó debilitada por la falta de un mandato claramente definido y con líneas claras de responsabilidad. Como lo señala Rodríguez Pardina (1998), casi ningún director ha cumplido su mandato de seis años y esta inestabilidad es un indicador concreto de los inconvenientes derivados del carácter tripartito del organismo. Además, Urbiztondo (1999) destaca que la representación política en la conformación del directorio actuó en detrimento de una dirección profesional, teniendo en cuenta que el cambio de gobierno en la ciudad autónoma de Buenos Aires en 1996, por un lado, y las tensiones en el partido justicialista entre el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el presidente a partir de 1995, por el otro, tuvieron directas repercusiones en el funcionamiento del ETOSS.

Los directores se desempeñaron con dedicación exclusiva y estuvieron sujetos a las normas de incompatibilidad que rigieron para todos los funcionarios públicos, estableciéndose además en los casos de la CNC, el ENRE y el ENARGAS la prohibición de que, durante el ejercicio de su función, tuviesen intereses en las empresas reguladas⁷⁸.

⁷⁸ De manera más precisa que en los entes reguladores del gas y de la electricidad, el Decreto 1.185/90 por medio del cual se creó la CNT dejó establecido la incompatibilidad para el desempeño de cargos en el directorio con el tener o haber mantenido durante el último año previo a la designación, relaciones o intereses en empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, proveedoras de equipos de éstas o que de alguna manera sean afines al sector de telecomunicaciones. Esta incompatibilidad se extendía a los cónyuges y

Excepto el ETOSS que se caracterizó por un excesivo grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, en el resto de las agencias reguladoras objeto de nuestro estudio se definió que las resoluciones se adoptaban por mayoría simple, formando quórum con la mitad de los miembros en el caso de la CNC y con la mitad más uno en los casos del ENRE y del ENARGAS.

En lo que se refiere a las facultades, el directorio del ETOSS tuvo asignadas las siguientes: establecer el presupuesto de gastos y cálculo de recursos; confeccionar anualmente la memoria y balance; aprobar la organización del ente y dictar el reglamento interno; efectuar contrataciones de bienes y servicios; contratar y remover al personal del ente, fijándole sus funciones y remuneraciones; administrar los bienes que integraban el patrimonio del ente; celebrar arreglos judiciales o extrajudiciales y transacciones; otorgar poderes generales y especiales y revocarlos; y aprobar las gestiones y actividades que realizase el concesionario cuando actuaba como sujeto expropiante.

Las facultades de la CNC consistieron en elaborar y elevar a la Secretaría de Comunicaciones el presupuesto anual de gastos y el cálculo de recursos; administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones; decidir sobre toda clase de contratos, convenios de reciprocidad de prestación de servicios con otros organismos, entidades o personas físicas y jurídicas; encargar a terceros la realización de estudios, investigaciones, revisiones y otras tareas profesionales de índole científica, técnica, jurídica o contable; establecer delegaciones en las provincias; dictar los reglamentos internos, las normas de procedimiento y las resoluciones relativas a la asignación de tareas específicas que

parientes consanguíneos hasta el segundo grado y también regía para los miembros del directorio que por cualquier motivo cesasen en sus funciones, durante el término de un año contado a partir de dicho cese. Sin embargo, con la creación de la CNC en 1996 esta restricción dejó de estar contemplada.

resultasen necesarias para el mejor ejercicio de sus funciones; responder a las consultas que formularsen por escrito los titulares de las licencias y autorizaciones acerca del alcance de las mismas y de las obligaciones y derechos que ellas acarreasen en relación a casos concretos; requerir el cumplimiento de las condiciones de las licencias, autorizaciones y permisos y, en su caso, solicitar judicialmente la imposición de sanciones; y delegar parcialmente las facultades que se estimase necesario para el mejor cumplimiento de las finalidades del ente.

Tanto el directorio del ENARGAS como el del ENRE tuvieron facultades similares, entre las que se destacaban las siguientes: aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales; dictar los reglamentos internos; asesorar al Poder Ejecutivo en todas las materias de competencia; contratar y remover al personal, fijándole sus funciones y condiciones de empleo; formular el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos; y confeccionar anualmente la memoria y balance.

Finalmente, en cuanto a las condiciones para la remoción de los directores, la situación varió en función de las distintas agencias. En la CNC, los directores pudieron ser removidos por el Poder Ejecutivo por incumplimiento de sus obligaciones, previo dictamen acusatorio de la SIGEN y sustanciación de sumario por la Procuración del Tesoro de la Nación. Los directores del ETOSS pudieron ser removidos por “causa justa” y procedimiento, a través del Reglamento de Investigaciones Disciplinarias en el caso de los funcionarios designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, tanto los directores del ENRE como los del ENARGAS pudieron ser removidos de sus cargos por acto fundado del Poder Ejecutivo, tras la comunicación de los fundamentos al Congreso. Resulta paradójico que mientras en teoría en el ENRE y en el ENARGAS las barreras de remoción

fueron menores (sólo se requería acto fundado) que en la CNC y en el ETOSS, en éstos dos últimos organismos las remociones fueron más frecuentes y más discrecionales.

3.2.5 Desconcentración territorial

La desconcentración territorial es una forma válida de acercar los organismos a las demandas y consultas de los usuarios. Aunque desde el punto de vista de la calidad de la gestión significa una exigencia adicional para los entes en la medida en que aumenta la necesidad de coordinación, la existencia de sedes distribuidas en todo el territorio nacional facilita el acceso de los usuarios y la realización de controles sistemáticos más allá de la ciudad de Buenos Aires y de otras grandes ciudades.

La CNC tuvo delegaciones que ejercieron la representación del organismo en ámbitos provinciales o regionales y que cumplieron funciones relacionadas con la protección de los usuarios, ya que entendieron en la resolución de reclamos y en el asesoramiento a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones sobre sus derechos y obligaciones. En relación con aspectos técnicos y contractuales del servicio, las delegaciones tuvieron las facultades de participar de los controles a los prestadores, verificar el cumplimiento de los planes de obra y dar apoyo y participar en inspecciones de estaciones y equipos de comunicaciones. Durante el período de nuestro estudio, se crearon delegaciones en Córdoba, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, La Rioja y Rosario, lo cual reflejó la necesidad de expansión por el resto de las provincias del país.

El ENARGAS creó cinco delegaciones en el ámbito nacional por zonas geográficas (Sur, Centro, Litoral, Cuyo y Noroeste) y posteriormente, teniendo en cuenta la amplitud de áreas a cubrir ante el crecimiento en la prestación del servicio en determinadas poblaciones, se generaron agencias regionales dentro de las delegaciones creadas con anterioridad. Así,

funcionaron diez agencias regionales que dispusieron entre uno y cuatro funcionarios, los cuales tuvieron a su cargo la representación del organismo, la atención de los reclamos, la realización de auditorías e inspecciones relacionadas con la gestión comercial de la distribuidora de su área de influencia y la recolección y derivación de cuestiones planteadas por las provincias y municipios. Atento a la diversidad de funciones y verificándose que las Agencias Regionales Río Grande, Trelew, Río Gallegos y Tucumán contaron con un solo agente, cabe señalar que dicha dotación de personal resultó insuficiente para desempeñar las funciones que le fueron asignadas de manera eficiente.

A diferencia de la CNC y del ENARGAS, el área regulada del ETOSS no abarcó todo el territorio nacional sino únicamente la ciudad de Buenos Aires y los municipios del Gran Buenos Aires. Si bien contó con diferentes agencias distritales para recibir quejas y reclamos de los usuarios, la Comisión de Usuarios del organismo consideraba que el ETOSS debía “mejorar y fortalecer su presencia” en el área de la concesión, garantizando un contacto más directo y cotidiano con los usuarios del Gran Buenos Aires, quienes eran los más afectados por inundaciones, obras en ejecución, etc. (López, 2002).

Por último, el ENRE, al igual que el ETOSS, no tuvo facultades de regulación en todo el territorio nacional. En materia de distribución de energía eléctrica, la jurisdicción del ENRE comprendía la ciudad de Buenos Aires, los municipios del Gran Buenos Aires y la ciudad de La Plata y sus alrededores. Los usuarios pudieron presentar quejas y reclamos en una sola sede, ubicada en la zona céntrica de la ciudad de Buenos Aires. Ante la consulta acerca de la necesidad de crear delegaciones regionales para atender personalmente a los usuarios, desde el organismo se descartó esa posibilidad afirmando que aquellos podían ponerse en contacto con el ENRE a través de una línea telefónica gratuita instalada a tal efecto y de la red informática.

3.2.6 Presupuesto

El presupuesto refleja en términos monetarios la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de los objetivos de los organismos reguladores, a la vez que el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación son indicadores claros acerca del grado de independencia de los entes respecto de las empresas privadas y del poder político (Oszlak *et al*, 2000).

La situación de los organismos en cuanto a los mecanismo de captación de recursos económicos fue heterogénea. El ENARGAS, el ENRE y la CNC elaboraban sus presupuestos y los elevaban al Poder Ejecutivo Nacional para su inclusión en el proyecto de presupuesto anual. En el ENARGAS y en el ENRE, los recursos para el financiamiento provenían fundamentalmente de las tasas de inspección y control que pagaban los distintos actores del sistema así como de las multas percibidas⁷⁹, debiendo publicarse los proyectos de presupuesto para que pudiesen ser analizados por las partes involucradas. La CNC obtenía sus recursos a partir de una tasa pagada por los prestadores de los servicios de telecomunicaciones del 0,5% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios.

Por su parte, el presupuesto del ETOSS no se incorporó al Presupuesto Nacional, consecuencia del carácter interjurisdiccional del organismo, ni se sometía a discusión previa. Los recursos provenían de una suma fija que recaudaba el concesionario, equivalente al 2,67% de cada factura que abonaban los usuarios.

⁷⁹ La importancia de las penalidades dentro del financiamiento de los entes fue baja principalmente porque debían esperar que las mismas, luego de ser apeladas por las empresas reguladas, quedasen confirmadas por la Justicia, algo que implicaba demoras de varios años. Por ejemplo, los montos por penalidades aplicadas por el ENARGAS representaron durante el período 1994-2001 un promedio de sólo el 3,6% de su presupuesto anual.

Si bien fueron siempre los usuarios los que se hicieron cargo de los costos de la regulación, en tanto las empresas tuvieron como costo reconocido el pago de la tasa al regulador, en los casos en los que se cobraba directamente a los usuarios (como en el caso del ETOSS) se generaba un problema de tipo principal-agente dado que los usuarios no contaban con información suficiente (o con medios adecuados para obtenerla) para comprobar si el nivel de gastos del regulador era adecuado. A diferencia de los usuarios, las empresas poseían mayor capacidad para controlar el nivel de gastos de los reguladores, tanto por su accesibilidad a la información como por los aportes que debían destinar al financiamiento de los entes. Por otro lado, la forma mediante la cual se determinaba el presupuesto del ETOSS disminuía los incentivos del regulador a ser estricto en el ejercicio de la regulación debido a que sus ingresos dependían de los de la firma regulada, lo cual llevaba a que el ente no tomase medidas restrictivas de las ganancias que tuvieran como efecto no deseado la reducción de su propio presupuesto, hecho agravado porque se trataba de una única firma bajo su jurisdicción.

Las posibles ventajas de los mecanismos de obtención de recursos por parte de los organismos reguladores del gas, la electricidad y las telecomunicaciones se vieron atenuadas por el manejo de las autoridades económicas del gobierno central, especialmente a partir de 1993 cuando, bajo el argumento de mejorar la eficiencia del gasto público, el Ministerio de Economía dispuso que las tasas de fiscalización de los entes se incluyesen en una subcuenta de la Cuenta Única del Estado. Considerando las debilidades en el diseño de la privatización de las telecomunicaciones, fue en este sector en el que el manejo excesivamente discrecional del gobierno sobre los fondos recibidos por el ente se hizo particularmente relevante, al ser utilizado como un instrumento de presión para alinear a la agencia reguladora con sus deseos.

Además, la inclusión del presupuesto de los entes reguladores del gas, la electricidad y las telecomunicaciones en el presupuesto nacional hizo que el cómputo de los gastos de estos entes estuviese contemplado en el cumplimiento de las metas globales de gastos del sector público incluidas en los acuerdos con organismos multilaterales de crédito. Esto contribuyó a que la utilización por parte de los entes de los fondos aprobados por el Congreso haya sido restringida por haber estado sujeta a los procedimientos y criterios generales utilizados por la Secretaría de Hacienda para el resto de la administración pública.

Al respecto, en un informe elaborado por el ENRE se planteaba que *“no parece correcto que la Secretaría 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”* (1997: 23). Al mismo tiempo, desde dicho ente también se señalaban las presiones ejercidas por los transportistas y distribuidores para reducir los gastos en el organismo. El informe citaba expresamente un artículo aparecido en el periódico de alcance nacional *Ámbito Financiero* (19-9-95) donde se manifestaba que *“el control a las empresas privatizadas de servicios públicos será cada vez más laxo, pero el ahorro obligado por la Secretaría de Hacienda no beneficiará al Tesoro sino a las propias compañías...que gastarán menos para solventar los entes reguladores y también las controlarán menos”*⁸⁰. Otro informe del ENRE en 2001 afirmaba que la asignación de cuotas presupuestarias no reflejaba las necesidades del organismo, dificultando el cumplimiento de los compromisos asumidos, restringiendo la capacidad de pago a los

⁸⁰ En esa ocasión un miembro del directorio del ENRE declaró que *“no existe regulación en serio si los organismos no tienen un criterio propio independiente del poder político”* y que *“recortar los presupuestos es el primer paso para limitar en la práctica esta independencia”* (Clarín, 10/06/95).

proveedores de bienes y servicios y afectando con ello el funcionamiento de la agencia. También el ENARGAS en su informe de 2001, año en el que apenas pudo ejecutar el 60% del presupuesto asignado debido a los recortes sufridos por la Secretaría de Hacienda, expresaba la insuficiencia del presupuesto del organismo para el desarrollo de sus actividades en forma normal⁸¹.

La Tabla 2 respecto a la evolución de los presupuestos de los entes demuestra los recursos presupuestarios efectivamente disponibles por las agencias para cumplir con las tareas de regulación. Excepto en el caso de la CNC, que no obstante sufrió variaciones anuales significativas, en el resto de los organismos los fondos fueron disminuyendo progresivamente.

⁸¹ En dicho informe el ENARGAS reconoce que los problemas presupuestarios implicaron recortes en todas las áreas. A modo de ejemplo, mientras que en 1997 se habían destinado 9.917 horas a la capacitación del personal, en 2001 apenas se destinaron 1.341 horas.

Tabla 2

Evolución del presupuesto de los entes (millones de pesos)

	CNC*	ETOSS	ENRE	ENARGAS
1994	43.755.480	28.654.981	27.768.260	26.550.000
1995	42.223.809	26.044.119	15.558.088	22.449.199
1996	46.826.552	24.987.665	15.321.010	18.256.025
1997	70.116.485	21.543.902	14.128.000	17.465.000
1998	47.761.967	20.456.887	16.128.245	15.673.444
1999	77.905.000	19.943.287	16.680.000	14.902.002
2000	68.811.538	19.034.234	15.098.345	16.015.717
2001	67.767.989	18.504.128	13.365.672	14.882.575

* Hasta 1996 se consigna el presupuesto de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. A partir de 1997 con la privatización de correos se crea la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) que comprende las tareas de regulación de las telecomunicaciones y del servicio postal.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por los entes reguladores

3.2.7 Recursos humanos

También en lo que se refiere a dotación del personal existieron situaciones diferentes en función de los entes que se tratase. La CNT inició sus actividades en 1990 con un cuerpo reducido de 50 personas en planta permanente, el cual se amplió hasta 114 en 1996. Con la creación de la CNC se recurrió por primera y única vez a evaluar el desempeño del personal contratado para decidir su efectivización en la planta permanente, pasando a tener a partir de entonces un total de 300 personas.

La agencia encargada de la regulación de las telecomunicaciones presentó una elevada dotación de recursos humanos, altamente profesionalizados, con remuneraciones acordes a los perfiles de puestos ocupados. En función de las tareas asignadas, no pareció del todo consistente que confluyesen en el Directorio similar cantidad de empleados de planta permanente que en la Gerencia de Control, abocada a las competencias más relevantes que poseía el organismo.

La heterogeneidad de las tareas que cumplía la CNC obligaban a contar con diversos perfiles de puestos que, en términos generales, podían agruparse en administrativos, técnicos y profesionales. Estos dos últimos agrupamientos incluían el mayor porcentaje del personal (36% y 37% respectivamente) que revestía en planta permanente, asociado indudablemente con la necesaria experticia que en diversos campos requerían las funciones regulatorias.

Según la información suministrada por la agencia reguladora, la mayoría del personal con perfil técnico provenía del plantel de la ex ENTel, con una antigüedad promedio entre 15 y 25 años de servicio, que en muchos casos también había cumplido tareas en las empresas privadas de telecomunicaciones. En este nivel, las especializaciones más frecuentes eran en telecomunicaciones, comprobación técnica de emisiones, espectro radioeléctrico, radiodifusión, planeamiento y asuntos satelitales. En el nivel profesional predominaban agentes con títulos de abogados, contadores, economistas, ingenieros y licenciados en sistemas (López, 2001).

Para las actividades de capacitación, la Gerencia de Administración de Recursos se dedicó esencialmente a ofrecer cursos puntuales para los niveles de jefatura y/o gerencia y a partir de 1999 se generalizó la oferta hacia el resto de los agentes, poniéndose especial énfasis en los cursos de atención al público y negociación que ofrecían distintas

universidades. Pero la Gerencia se reconocía más como agente difusor de las ofertas externas de capacitación que como gestor de una política propia, tarea que apareció como una cuestión pendiente.

En lo que respecta al ETOSS, en sus comienzos contó con una planta de personal permanente de 54 empleados y alcanzó a 67 en 1997, aunque muchas áreas clave estaban acéfalas a lo que hay que añadirle lo que señala Abdala (1998), en base a entrevistas realizadas a expertos del Banco Mundial y del sector de agua potable, en relación a la baja calificación del cuerpo profesional de aquel organismo para desempeñar la función reguladora (especialmente en la Gerencia de Calidad del Servicio). La cantidad de personal de planta permanente fue aumentando paulatinamente hasta alcanzar los 114 en 2001, aunque el 30% estaba vinculado a tareas administrativas y el resto a tareas técnicas y profesionales, siendo en su mayoría ingenieros, contadores, economistas y abogados.

La Resolución 219/01 de la Auditoría General de la Nación observaba que todas las contrataciones de personal del ETOSS se efectuaban en forma directa, al mismo tiempo que no se había implementado norma específica ni modalidad alguna de concurso o de algún otro tipo de selección de personal sistematizada.

Durante el período de nuestro estudio, el ETOSS no desarrolló un plan de capacitación y, en el mejor de los casos, el personal fue capacitado en el trabajo, algo problemático ya que en el propio organismo se consideraba que el personal no tenía los perfiles profesionales adecuados para cumplir con su tarea, señalándose al mismo tiempo la falta de incentivos para que el personal se capacitase.

Cabe agregar que las reiteradas negociaciones contractuales del servicio y la baja (o nula) participación del organismo en ellas deterioró no solamente la reputación de la

agencia ante los usuarios y la empresa concesionaria, sino también la convicción y motivación del propio personal.

Las plantas de personal permanente del ENARGAS y del ENRE se mantuvieron relativamente estables en los 130 y 85 agentes respectivamente, sobresaliendo en ambos casos el alto porcentaje de personal que desempeñaba tareas técnicas y profesionales (80%), con mayoría de ingenieros, profesionales en ciencias económicas y abogados.

No obstante, desde ambos organismos se reconoció la insuficiente cantidad de personal técnico especializado para la realización de auditorías sobre las empresas licenciatarias. El ENARGAS no pudo alcanzar un nivel de auditoría adecuado como consecuencia de que las restricciones presupuestarias alteraron la planificación y ejecución de las auditorías, al impedirle disponer del personal necesario. Por su parte, pese a reflejar una tarea aceptable y minuciosa por parte del personal responsable, así como una correcta preselección de las áreas a inspeccionar, la cantidad de puntos auditados por el ENRE fue poco relevante con relación al universo de obras realizadas por las distribuidoras debido a los ajustes presupuestarios⁸².

Tanto en el ENRE como en el ENARGAS se destacó la importancia de la capacitación del personal y se desarrollaron acciones en este sentido orientadas tanto a aspectos técnicos y económicos de la industria de la electricidad y el gas respectivamente, como a cuestiones vinculadas a la atención al cliente, en el marco de los planes de capacitación que se formulaban anualmente desde ambos organismos sobre la base de las demandas de los gerentes. En este sentido, cabe señalar la creación en el año 2000 del

⁸² A fines de 1999, ante la alarma desatada por la posibilidad de colapso del sistema eléctrico que abastece a la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, las autoridades locales solicitaron una intervención preventiva

Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE) mediante un acuerdo firmado entre las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el ENRE y el ENARGAS. Además, el ENARGAS desarrolló anualmente jornadas abiertas de capacitación para mejorar la prevención de riesgos y para facilitar estrategias de coordinación con las empresas licenciatarias ante situaciones de emergencia.

En todos los casos, el personal de los entes estuvo encuadrado dentro de la Ley de Contratos de Trabajo, por lo cual no le fueron aplicables las normas laborales que rigen para el personal permanente de la Administración Pública. A diferencia de éste, no gozaron de estabilidad en sus cargos. Esta característica permitió evitar problemas típicos de la función pública derivados de la inamovilidad de los funcionarios, aunque podría haber restringido la libertad de acción en el ejercicio del control frente a la amenaza de despido.

3.2.8 Información para el control

Un insumo clave para la regulación de servicios públicos privatizados es la información para el control del desempeño empresario. Si bien la disponibilidad de información no garantiza la efectividad del control, su carencia es un impedimento notable. De aquí la relevancia de fomentar mecanismos que permitan la obtención y circulación de la información.

La falta de información pertinente, confiable y oportuna es uno de los problemas más importantes que enfrentan los organismos reguladores. Una de las fuentes de este problema es inherente a la propia intervención regulatoria que, inevitablemente, está sujeta

del ENRE que fue respondida negativamente por no tener la suficiente cantidad de recursos humanos que esa tarea requiere.

a asimetrías de información⁸³. En este sentido, las asimetrías se reproducen en todos los niveles del sistema: las firmas respecto de los entes reguladores; los entes respecto de sus principales políticos; los entes y sus principales políticos respecto de las agencias de auditoría. Estas asimetrías pueden generar importantes rentas para aquellos actores que conocen el verdadero estado de situación de cada mercado. Así, la empresa dispone de una notoria ventaja respecto del regulador, pero también éste respecto de la legislatura y de los usuarios. Además, este tipo de problemas se potencian bajo condiciones de cambio tecnológico.

En lo que respecta a los organismos reguladores que constituyen nuestras unidades de observación, en todos los casos la normativa regulatoria preveía la obligación de los prestadores de proveer la información solicitada por los entes para tomar decisiones con suficiente conocimiento y aportar transparencia al funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, los diseños de las privatizaciones introdujeron diferentes exigencias en materia de información por parte de los entes reguladores. Así, el diseño en el servicio de gas natural a partir de la finalización del primer quinquenio y en el servicio de electricidad desde el comienzo atenuó el problema de la asimetría de información debido a que se orientó hacia un modelo de control por resultados, el cual giraba alrededor de la idea de que si se establecían multas relacionadas con los perjuicios que una mala calidad en la prestación ocasionaba en los usuarios, entonces las empresas realizarían las inversiones

⁸³ Este acceso diferencial a la información nos lleva al problema del principal y el agente, en el cual éste último tiene cierta información que el principal no observa directamente: tiene un conocimiento privilegiado de sus capacidades y puede realizar acciones que están, al menos parcialmente, ocultas al principal. El problema genérico que enfrenta el principal es cómo inducir al agente para actuar en interés del principal, sin contar con información relevante sobre las actividades del agente (Przeworski, 1998).

óptimas⁸⁴. Esta última cuestión constituía el asunto más relevante pues, si los niveles de compensación eran bajos, los usuarios sentirían que se prestaba escasa atención real a sus inconvenientes o perjuicios, al mismo tiempo que era muy probable que el operador decidiese que le resultaba más barato continuar con sus deficientes niveles de desempeño.

Por su parte, los diseños en los servicios de telecomunicaciones y de agua potable (y gas en los primeros cinco años de la concesión) expusieron a las agencias de regulación al problema de la asimetría de información al tener que intervenir dichas agencias en la gestión empresarial a través de, por ejemplo, la fijación de montos, lugar y/u oportunidad de las inversiones de las firmas, o de la verificación del cumplimiento del requisito de selección competitiva de los proveedores de las empresas. Como señala Spiller (1998), cuanto mayor es el ámbito regulatorio⁸⁵, mayor es la probabilidad de error regulatorio porque se deja más expuesto al regulador a las fallas de información. Así, en la medida en que el regulador desconocía la función de producción de la empresa, y por ende no podía monitorear costos (o el control de los mismos se volvía muy elevado), se generó un problema de riesgo moral pues una de las partes podía realizar acciones (incremento artificial de los costos de inversión) que la otra no podía controlar.

Habiendo subrayado la importancia del diseño en relación al problema de la asimetría de información entre reguladores y regulados, conviene detenerse ahora en cada experiencia en particular. A pesar de lo establecido en el marco regulatorio en cuanto a las obligaciones a que estaban sujetas las empresas prestadoras del servicio básico de telecomunicaciones en materia de provisión de información, lo que suponía “permitir el

⁸⁴ De manera complementaria, los entes estuvieron facultados para realizar inspecciones y auditorías en las empresas o cuentan con servicios de terceros para realizarlas.

⁸⁵ Entendiendo por tal a las responsabilidades del regulador en términos de acción regulatoria.

libre acceso a la Autoridad Regulatoria y brindar toda la información que les fuese requerida por ésta, en los plazos que se fijasen para cada oportunidad”⁸⁶, la falta de información confiable, oportuna y pertinente constituyó un problema relevante en este sector. Esto fue producto no tanto de los incumplimientos de las licenciatarias en suministrar la información requerida, sino más bien de las debilidades de la CNC.

En este sentido, la agencia reguladora no reglamentó la forma en que las empresas licenciatarias debían presentar la verificación del cumplimiento de las metas obligatorias, así como tampoco precisó el modelo de informe a que deben ajustarse. Esto hizo que cada empresa presentase las verificaciones y los informes en distinto formato, dificultando de esta manera las tareas de comprobación y control.

Tampoco la CNC desarrolló una base de datos digitalizada que incluyese información actualizada sobre todos los servicios de telecomunicaciones y correlativamente un sistema informático que posibilitase identificar, procesar, analizar y controlar los datos técnicos, económicos y financieros detallados por clase de servicio, usuario y cobertura geográfica, con la finalidad de comunicar regularmente y en forma precisa la información pertinente a la Secretaría de Comunicaciones y al público en general. Además de limitar la capacidad operativa de la CNC, esto debilitó la transparencia de las políticas públicas e

⁸⁶ Decreto 62/90, punto 10.3. Entre otras cuestiones, las prestadoras estaban obligadas a publicar la estructura general de las tarifas dentro de los 30 días de entrada en vigencia de sus licencias, así como toda modificación de esta estructura y a entregar semestralmente información necesaria para controlar y evitar la existencia de subsidios cruzados. Asimismo, debían proporcionar a la CNC toda la información contable y de costos que exigiese la licencia y presentar cuadros anuales demostrativos de rentabilidad de los servicios que prestasen. El regulador estuvo facultado, aunque no obligado, para requerir información acerca de los criterios y métodos aplicados para asignar costos entre servicios comunes y para fijar normas sobre esta materia, así como sistemas uniformes de contabilidad para el registro de la información destinada a los estados contables y a los informes de rentabilidad de los servicios.

incrementó la posibilidad de externalidades negativas, tales como transgresiones a la calidad mínima de los servicios y/o a las tarifas máximas que rigen cuando no hay competencia efectiva en el mercado.

A partir del proceso de desregulación de telecomunicaciones iniciado en 1998, la CNC no requirió la información detallada suficiente como para que los proyectos presentados para obtener licencias pudiesen ser evaluados integralmente. Entre las debilidades más importantes se destacó la falta de una completa y ordenada información económica que permitiese fundamentar la estimación de los precios que debían asignarse al tipo de servicio para prever los ingresos por ventas y a los insumos asociados a la implementación de cada proyecto para pronosticar los costos de inversión y operativos; la carencia de especificaciones técnicas detalladas para evaluar a priori la calidad y compatibilidad técnica del proyecto; la ausencia de criterios que hubiesen permitido verificar la existencia o no de competencia efectiva en el mercado al cual se orientaba cada proyecto; la falta de una correcta identificación de los conceptos relacionados con los costos de inversión y operativos estimados en cada proyecto, lo cual no permitió analizar con precisión la estructura de gastos de cada programa. Estas dificultades para el control de la consistencia de los proyectos presentados para obtener licencias contribuyeron a disminuir el grado de transparencia del proceso desregulador y a impedir prevenir conductas anticompetitivas.

En relación al servicio de agua potable, si bien el marco regulatorio establecía que el concesionario debía proveer al ente regulador la información necesaria y suficiente para

verificar la calidad del servicio y para comprobar que la gestión era llevada a cabo de manera prudente y de acuerdo a los planes acordados⁸⁷, la situación distó de ser así.

El concesionario omitió informar, brindó información errónea o no tuvo un criterio unificado para informar al ente sobre los antecedentes de los reclamos presentados por los usuarios, a lo que hay que agregar que el ETOSS no aplicó las medidas correctivas necesarias ante las irregularidades en la información brindada por la concesionaria.

Si bien el ETOSS estaba obligado a verificar la solución del reclamo vía telefónica con el usuario para constatar si efectivamente el reclamo era solucionado y si ello se había realizado dentro de los plazos informados por el concesionario, no existieron constancias que hayan podido determinar que el ETOSS cumplió con la realización de dichas llamadas.

Tomando en cuenta los problemas derivados de la asimetría de información entre regulador y regulado, resulta significativo también que los auditores técnicos y financieros, encargados de acreditar que la información provista anualmente por la concesionaria al organismo regulador era reflejo de la gestión llevada a cabo por aquella, hayan sido designados por la propia empresa regulada.

Pese a las atribuciones formales que tuvo el ETOSS para acceder a la información, éste no utilizó dicha facultad para recabar información en forma adecuada, al no desarrollar en ningún caso un trabajo consistente y sistemático de información contable y financiera de la empresa⁸⁸. Según Rodríguez Pardina (1998), esto se explica por la orientación ingenieril

⁸⁷ Artículo 39 del Decreto 999/92.

⁸⁸ De manera similar esta situación se dio también en la CNC y, en menor medida, en el ENARGAS y en el ENRE. Esta falta de criterios homogéneos a que debían atenerse los sistemas contables y financieros de las empresas impidió que los organismos de regulación contasen con información para determinar si eventuales reclamos empresarios tenían algún fundamento, lo cual empeoró la posición del regulador ante posibles renegociaciones.

del organismo y por una percepción errónea de la regulación por precios máximos que llevó a los entes a subestimar la importancia de la información de costos.

Por otra parte, los miembros de la Comisión de Usuarios plantearon la necesidad de que el regulador obligase a la empresa a difundir información prioritaria para los usuarios respecto de las medidas que afectaban a la calidad y precio del servicio, así como a los efectos de comunicar los cortes del servicio por reparaciones, y las informaciones técnicas, sanitarias y relativas al medio ambiente, tomando en cuenta que las campañas publicitarias del concesionario tuvieron un carácter más propagandístico que de concienciación (López, 2002).

Como expresáramos anteriormente, las exigencias de información para el control fueron menores en el caso del ENARGAS a partir de la finalización del primer quinquenio de la concesión y en el caso del ENRE desde el comienzo del traspaso del servicio a manos privadas debido al diseño institucional de la regulación orientado hacia el control por resultados. En ambos casos, los insumos sustantivos para el monitoreo de la calidad de las prestaciones provenían de la información suministrada por las empresas, las cuales estaban obligadas a elaborar una serie de informes periódicos con datos en relación a la calidad de los servicios, las situaciones de emergencia y los reclamos de usuarios recibidos. Esta información se complementaba con la facultad de realizar auditorías e inspecciones por parte de las agencias reguladoras, con las restricciones señaladas en términos de recursos humanos y presupuestarios que hicieron que el control se limitase a una mera comprobación documental de la información suministrada por las empresas.

En el caso particular del ENRE, la Resolución 910/97 de la Auditoría General de la Nación destacaba además el retraso en la aprobación de la versión definitiva del sistema informático implementado por las distribuidoras para la realización del seguimiento de la

calidad del servicio técnico, obstaculizando así un efectivo control de dicha calidad de servicio en tiempo real.

3.3 Las relaciones de las agencias reguladoras con otros actores involucrados en los procesos de regulación

En este apartado partimos del supuesto de que la actividad de los organismos reguladores no gira en el vacío sino que, por el contrario, se engarza dinámica y por lo tanto cambiantemente con necesidades, reivindicaciones y demandas de otros actores públicos y privados, quienes procuran satisfacerlas movilizandolos recursos, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) enfrentamientos con actores movidos por intereses antagónicos. Así, la lógica del proceso regulador no está en la intencionalidad de ningún actor en particular sino en la forma en que las intencionalidades y acciones de los diferentes actores se combinan en el marco de reglas de juego que restringen e incentivan comportamientos. De esta manera, la tercera y última dimensión del concepto *capacidad de gestión estatal* nos lleva a mirar la dinámica generada a partir de las relaciones que los organismos reguladores mantuvieron con los demás actores participantes en las diferentes redes de políticas vinculadas a la regulación de servicios públicos.

3.3.1 Agencias gubernamentales encargadas de las políticas sectoriales

En primer lugar, es necesario tener en cuenta la relación existente entre los entes reguladores y las agencias gubernamentales a cargo del diseño y la planificación de las políticas sectoriales. Si bien los entes se constituyeron bajo la forma de organismos autárquicos, en algunos casos la falta de autonomía respecto del poder político hizo que la regulación estuviese sujeta a intereses políticos coyunturales.

El caso más emblemático de este problema lo constituyó el organismo regulador de las telecomunicaciones. En un contexto caracterizado por la urgencia gubernamental para transferir el servicio a manos privadas, la creación de la CNT por medio de un decreto del Poder Ejecutivo restó independencia al ente, a tal punto que no fue libre para tomar decisiones que pudiesen haber sido contrarias o siquiera distintas de los intereses del gobierno.

Originariamente bajo la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en 1991 la CNT pasó a depender de la Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, siendo intervenida en enero de 1992 por el Poder Ejecutivo ante una auditoría realizada por el Banco Mundial que alertaba sobre su desorganización y mal funcionamiento. La intervención, con la consecuente destitución de los miembros del directorio del ente, fue dispuesta por doce meses que se extendieron a un total de veintidós. A principios de 1994, y continuando con la discrecionalidad en el nombramiento de directores de la CNT, hubo un enroque entre el subsecretario de Comunicaciones y el presidente del ente regulador. En mayo de 1995, la falta de autonomía de la agencia se puso en evidencia al ser intervenida por segunda vez por el Poder Ejecutivo, a partir de la diferencia de posturas entre la Subsecretaría de Comunicaciones y los funcionarios del organismo regulador ante el rebalanceo tarifario. En 1996, la CNT se ubicó en órbita de la Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones del Ministerio de Economía creada en ese momento⁸⁹. En ese mismo año se creó la Secretaría de Comunicaciones en el ámbito de la Presidencia de la Nación, pasando la CNT a depender de esta nueva instancia y, a su vez,

⁸⁹ Realizar cambios en el organigrama para introducir transformaciones en la gestión ha sido una tendencia (voluntarista e ilusoria) de todos los intentos de reforma de la Administración Pública en Argentina, tanto durante el gobierno de Menem como el de De la Rúa.

fusionándose con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos para transformarse en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). A partir de diciembre de 1999, fecha de asunción del gobierno de la Alianza, la Secretaría de Comunicaciones pasó a depender del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, creado por las nuevas autoridades. En menos de un año, y ligado a las disputas intragubernamentales que originó el proceso de desregulación telefónica, la Secretaría cambió de órbita y fue trasladada, una vez más, al Ministerio de Economía. Pero, tras la renuncia del Ministro, se produjo un nuevo pase en 2001 hacia el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, ámbito que la albergó hasta la finalización del período de nuestro estudio.

En forma paralela, se produjo un recorte progresivo de las competencias de la agencia regulatoria a favor de la asunción de nuevas responsabilidades por parte de la Secretaría de Comunicaciones. Así, ésta fue encargándose de funciones que desde un principio habían sido asignadas a la CNT, tales como la revisión y aprobación de los planes técnicos, el dictado de los reglamentos y la aprobación de las normas técnicas, el aseguramiento de la calidad y compatibilidad técnica de la red pública, y la fijación de las tasas, derechos y aranceles.

En este sentido, Urbiztondo *et al* (1997) son categóricos al señalar que la CNC distó mucho de ser autónoma, siendo de hecho una extensión del Poder Ejecutivo y confundiéndose en su accionar con la Secretaría de Comunicaciones. Al respecto, un claro ejemplo de esto lo constituyó el caso del rebalanceo tarifario realizado en 1997 en el que, si bien la CNC estaba facultada para decidir acerca de este tema, la decisión se tomó a través del Decreto 92/97 del Poder Ejecutivo Nacional con el argumento de que la medida necesitaba mayor sustento político y jurídico.

Al igual que la agencia reguladora de las telecomunicaciones, el ETOSS fue objeto de disputas de jurisdicción dentro del Poder Ejecutivo Nacional, pasando de la órbita de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos a la de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Presidencia de la Nación en 1997.

En este año se llevó a cabo una importante renegociación contractual que ilustraba la injerencia política en las tareas regulatorias. Mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, la renegociación del contrato para la provisión de agua potable y desagües cloacales en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense fue conducida por la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, sin la intervención del ETOSS. Dicha renegociación privilegió los intereses de la empresa prestataria del servicio en detrimento de los intereses de los usuarios, al crearse un nuevo cargo general fijo a ser cobrado a todos los usuarios existentes y al anularse las multas por incumplimiento de los programas de inversión oportunamente sancionadas por el ETOSS.

Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional en 1999, el ETOSS volvió a cambiar de órbita, pasando a depender de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

En los casos del sector energético, el diseño de la privatización permitió mayor estabilidad y consistencia del ENARGAS y del ENRE en el tiempo, a la vez que disminuyó el potencial conflicto de intereses entre los entes y la Secretaría de Energía. Mientras que la CNC y el ETOSS fueron marcadamente vulnerables al poder político de turno, el ENRE y el ENARGAS avanzaron hacia un grado de autonomía relativamente alto que posibilitó la continuidad de la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio más allá de los intereses políticos de corto plazo. Asimismo, la autonomía de estas agencias incentivó procesos políticos más plurales a partir de una mayor oportunidad de

participación de distintos actores que, en competencia a la hora de defender sus intereses, propiciaron procesos políticos más dinámicos.

Para cerrar este apartado e introducirnos en el siguiente, cabe hacer referencia al mejor ejemplo de la autonomía del regulador a lo largo de todo el período de nuestro estudio: la actuación del ENRE durante el gran apagón de 1999 que dejó sin electricidad a 600 mil personas a lo largo de once días en la ciudad de Buenos Aires. La celeridad de la actuación del organismo regulador ante la prolongada interrupción del suministro y el rechazo al resarcimiento unilateral ofrecido por la empresa a los usuarios (equivalente a la mitad de la multa aplicada por el ENRE) que contaba con el apoyo de la Secretaría de Energía constituyeron dos indicadores de la autonomía del ente.

Así, luego de sesenta días de confrontación con el ENRE por el no acatamiento de la Resolución 292/99 del organismo regulador que imponía una multa extraordinaria en resarcimiento a los usuarios perjudicados por el gran apagón, EDESUR decidió cambiar de postura y hacer frente al pago de la suma establecida por el ENRE. El cambio en el control del paquete accionario de la empresa con el ingreso de ENDESA y la casi segura derrota que la estrategia “belicista” iba a cosechar en el mediano plazo en sede judicial fueron dos elementos fundamentales para el acatamiento de la Resolución 292/99 que marcó el final del conflicto.

Para el ENRE, el acatamiento de la resolución por parte de EDESUR significó un triunfo de la regulación por un doble motivo: las multas quedaron firmes sin necesidad de que intervenga la Justicia y se aceptaron las facultades que tiene el organismo para aplicar sanciones ante eventos extraordinarios no previstos en el contrato de concesión.

La multa de 51 millones de pesos que la concesionaria debió pagar a los usuarios afectados en cumplimiento con la Resolución 292/99 constituyó un hecho contundente,

concreto y tangible que no reconocía paralelo en otros ámbitos de actividad en los que también los usuarios resultaron afectados. Pese a la postura de la Secretaría de Energía, EDESUR tuvo que pagar un costo elevado por los errores cometidos (minimizar los controles de calidad, no prever mecanismos de seguridad para ahorrar costos operativos, carecer de plan de contingencia), equivalente aproximadamente a la ganancia de un ejercicio completo.

Teniendo en cuenta las características de los actores explicadas en nuestro marco teórico (los guía una racionalidad estratégica y sus decisiones son interdependientes en el contexto de una coyuntura estratégica puntual y específica en la que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos y decidir un curso de acción para alcanzarlos), podemos decir que la relación entre el ENRE y EDESUR representó lo que en teoría de juegos se conoce como el **juego del Gallina**. Este juego cuenta una situación en la que dos individuos se desafían a enfrentarse velozmente con sus coches hasta que uno de los dos se muestre “cobarde” o “gallina” abandonando el curso de colisión. El juego posee la paradoja de que si ambos son “duros” valientes terminarán en la peor de las situaciones posibles porque chocarán de frente (o sea, “duros” pero muertos); de lo que se trata es de forzar al otro a cooperar mostrándole que nosotros no lo haremos de ninguna manera. En síntesis, el resultado del juego depende de la capacidad para hacer creíble las amenazas por parte de algunos de los jugadores, independientemente de que se cumplan⁹⁰.

En nuestro caso de estudio, el ENRE jugó de duro al no aceptar derogar la Resolución 292/99 pese a las presiones empresariales, dejando a EDESUR sin la opción de

⁹⁰ Si el lector quiere una visión más amplia de los diferentes juegos aplicados a las ciencias sociales, ver el trabajo de Martín Shubik (1992).

emerger como “valiente vivo” y haciendo que sus opciones se reduzcan a “cobarde” (“gallina vivo”) o “valiente muerto”.

Para EDESUR, el choque (“valiente muerto”, es decir, no acatar la resolución) hubiera implicado un desgaste aun mayor ante la opinión pública y ante los actores involucrados en el proceso de regulación, lo cual hubiera repercutido económicamente de manera negativa en los nuevos accionistas (tal como lo había reconocido el propio gerente para Argentina del grupo ENDESA⁹¹). Es más, acatar la resolución le evitó a la empresa una segura derrota en los ámbitos judiciales al mismo tiempo que era visto como un punto de partida para empezar a reconciliarse con la opinión pública y con el resto de los actores. Es decir, el achique para EDESUR tenía una relación costo/beneficio más benigna⁹². De esta manera, vemos cómo la lógica que determina el fin del conflicto radica en un consenso negativo y forzado (se impone mucho más por necesidad que por convicción) con un derrotado: EDESUR.

Tres ideas finales para cerrar este último punto del apartado e introducirnos en el próximo:

- 1- La empresa puede argumentar que su participación en el final del conflicto estuvo motivada por el bien común (representado en evitar el choque) y que en ese sentido se siente victoriosa porque es copártcipe de los beneficios. Sin embargo, cuando se juega Gallina y uno tuerce el volante no hay alternativa: se es “gallina” (en términos de la teoría de los juegos, por supuesto). Esto es así porque le permitió a su oponente tener razón en el desafío.

⁹¹ Ver La Nación, 22/04/99.

- 2- El fin del conflicto puede ser considerado como positivo en función del bien común: el choque de los dos autos hubiera lastimado a los conductores y al conjunto social (en este sentido, vale destacar la importancia del resarcimiento extraordinario a los usuarios por parte de la empresa por los graves inconvenientes ocasionados por la interrupción del suministro de energía eléctrica).
- 3- La condición de posibilidad del juego del Gallina radicó básicamente en la falta de percepción política y social por parte de EDESUR, la cual se equivocó pero no en acatar la Resolución 292/99 sino cuando aceptó jugar el juego del gallina con el ENRE: una vez en la carretera y frente a un raudo oponente, correr el coche fue lo más apropiado. Con el fin del conflicto, EDESUR administró eficientemente su error y derrota; así, para la empresa la ganancia más importante fue lograr la derogación de la Resolución 293/99 del ENRE según la cual se había producido una reiteración de fallas que habilitaba el retiro de la concesión.

3.3.2 Empresas encargadas de la prestación de los servicios

Otra relación importante a tener en cuenta es la que mantiene el ente regulador con las empresas prestadoras de servicios públicos que están bajo su órbita de regulación. Tal como hiciéramos referencia en nuestro marco teórico, dado que el proceso de intervención de la agencia reguladora no es neutral, sino fruto de la interacción política, existe la posibilidad de que el responsable de la regulación tienda a favorecer sistemáticamente los intereses de las corporaciones privadas. Así, en razón de la disparidad de recursos a favor

⁹² Como señala la bibliografía especializada en *crisis management*, si una empresa se enfrenta a un problema de las características que tenía el de EDESUR, aceptar las responsabilidades no es solo la cosa correcta que se debe hacer, también es lo más fácil y lo que produce mejores resultados.

de las firmas con relación a los usuarios y a los propios reguladores, se plantea el problema de la captura de la agencia reguladora por parte de las empresas reguladas.

Mostrando porqué las empresas privatizadas poseen un gran incentivo para disputar cualquier decisión de los reguladores que las fuerce a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía, Chisari *et al* (1997) afirman, en términos generales, que un funcionamiento correcto de la regulación de los servicios públicos durante el período de nuestro estudio se hubiera traducido en una disminución del 16% de los precios pagados por los usuarios anualmente, lo que equivalió a una transferencia a las empresas privatizadas de aproximadamente 1.000 millones de dólares anuales.

Entre los diversos factores que vuelven a los organismos reguladores más o menos susceptibles de ser capturados, cabe destacar que la existencia de muchas empresas dificultó la captura de organismos como el ENARGAS o el ENRE debido a que las oportunidades laborales posteriores de los reguladores no estuvieron tan fuertemente atadas al grado de complacencia que mostraron mientras ejercieron su función, ni tampoco su desempeño como reguladores dependió exclusivamente del éxito que tuviese una sola empresa regulada, al tiempo que tuvieron un mayor número de indicadores que permitieron atenuar la inevitable asimetría informativa que sufren las agencias reguladoras. En este sentido, la separación vertical entre transporte y distribución que se llevó a cabo en estos sectores al momento de la privatización contribuyó a aumentar esa independencia.

Por su parte, la existencia de un único ente regulador para un proveedor de servicio también único y sin competencia potencial resultó ser la situación menos aconsejable desde el punto de vista de la facilidad de captura. De hecho, esta situación abrió una posibilidad de simbiosis entre el ETOSS y la empresa Aguas Argentinas, que se agravó con la posibilidad de expansión del mismo operador en las distintas concesiones provinciales. Al

mismo tiempo, el financiamiento del ETOSS a partir de una tasa porcentual sobre los ingresos de la empresa concesionaria creó problemas de incentivos, dado que las subas tarifarias y el correspondiente aumento de la facturación empresaria implicaron incrementos de los recursos presupuestarios de la propia agencia reguladora. No resultó casual entonces que en la provisión de agua potable y servicios asociados se haya observado una muy baja sensibilidad a los intereses de los usuarios.

El caso de las telecomunicaciones requiere de una consideración especial porque, a pesar de que el número de empresas explícitamente reguladas fue restringido, el mercado era muy dinámico y existió una importante cantidad de empresas que se aprestaron a competir en él a partir del proceso de desregulación iniciado en 1998. Por ello, la CNT/CNC reguló directa o indirectamente varias empresas, lo que hizo que haya sido menos factible su captura por parte de las empresas explícitamente reguladas que operaron en el servicio telefónico básico. De todos modos, vale aclarar que el proceso de desregulación no tuvo los resultados esperados. Prueba de ello es que la Secretaría de Comunicaciones anunció en noviembre de 1999 que continuaría aplicándose el régimen de regulación tarifaria basado en el *price cap*, debido a la inexistencia de competencia en las áreas de operación de las licenciatarias del servicio básico telefónico.

La necesidad de aprobación parlamentaria para la designación de los directores de los organismos reguladores fue otro factor que operó en sentido contrario a la captura de los reguladores por parte de las empresas reguladas. Esta condición se dio en los casos del ENRE y del ENARGAS. En el ETOSS se produjo la situación opuesta: la conformación del directorio fue deliberadamente política, lo que dificultó la formación de un cuerpo profesionalizado y técnicamente sólido, siendo la designación de sus miembros realizada por el Poder Ejecutivo Nacional, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno

de la ciudad de Buenos Aires, a razón de dos miembros por jurisdicción sin necesidad de requerir aprobación parlamentaria. Por su parte, en la CNT/CNC los directores fueron designados por el Poder Ejecutivo Nacional sin intervención alguna del Parlamento, lo que a su vez dejó a la agencia reguladora expuesta a los intereses del poder político de turno.

Otro mecanismo contrario a la captura del ente regulador fue la **articulación con los usuarios**, es decir, con los actores más débiles del sistema. En todos los casos objeto de nuestro estudio existieron vías para realizar reclamos, consultas y quejas en las empresas. En telecomunicaciones, gas natural y agua potable los usuarios pudieron elevar sus reclamos a los entes reguladores sólo en segunda instancia. Diferente fue la situación en electricidad, dado que el ENRE pudo recibir reclamos de usuarios aunque éstos no hayan sido dirigidos previamente a las empresas prestadoras, aunque desde este organismo se reconoció que destinó importantes recursos para atender reclamos de usuarios que pudieron haber sido solucionados en primera instancia por las concesionarias.

En telecomunicaciones se desarrolló la única iniciativa de formalización de un nivel básico de participación de los usuarios en el control de los servicios, a través de la realización de sondeos de opinión por parte de los reguladores para medir el grado de satisfacción de los usuarios con el servicio ofrecido por las empresas licenciatarias. La CNC elaboró un Reglamento de Estudio y Análisis de Opinión Pública (REAOP) que fijó pautas de análisis de la opinión de los usuarios y permitió recoger información sobre el uso de las líneas telefónicas y el funcionamiento de diversos aspectos del servicio, a saber: posibles inconvenientes en las comunicaciones urbanas e interurbanas, comunicaciones exitosas, servicio de información, servicio de operadora, posibles desperfectos en el funcionamiento de las líneas, atención percibida por el servicio de reparaciones, problemas de facturación, uso de los teléfonos públicos, etc.

Pese a que los resultados de estos sondeos no obligaban a modificar los estándares de servicios que pudieran resultar cuestionados, las empresas mostraron una fuerte oposición a aceptar que las encuestas pudieran servir como elemento para la elaboración de un índice de calidad de los servicios. Por ejemplo, Telefónica de Argentina afirmaba que el rol del regulador debe estar “objetivamente fijado” y no debe depender del consenso de la opinión pública, al mismo tiempo que no consideraba que dentro de las funciones estatales estuviese la de controlar los niveles de satisfacción del público sobre la calidad del servicio y menos aún que ello pudiese ser un mecanismo paralelo de control de cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el pliego y, por lo tanto, entendía que no existía correlación necesaria entre la adecuada tutela de los derechos de los usuarios y la implementación de un sistema como el que se propuso (López y Felder, 1999). Esta controversia puso de manifiesto la falta de disposición empresarial para aceptar la participación estrictamente consultiva de los usuarios en el control de las condiciones de prestación de los servicios.

El resto de los entes no instrumentó mecanismos sistemáticos de consulta para conocer la opinión de los usuarios acerca de la calidad de los servicios que reciben. El ETOSS y el ENARGAS realizaron encuestas para evaluar su imagen institucional, en las que tangencialmente indagaron la opinión de los usuarios respecto de algunas condiciones de los distintos servicios (comprensión de las facturas, recepción en término, presencia de errores, etc.). En ambos organismos, la posibilidad de recurrir en forma periódica a este tipo de mecanismo no estuvo totalmente consensuada por considerar como efectivos y suficientes los relevamientos efectuados por las prestadoras de servicios. Pero si bien las empresas llevaron a cabo sondeos de opinión por sus propias iniciativas, éstos no estuvieron sometidos a ninguna reglamentación que garantizase la validez de los datos

obtenidos, en términos de representación de las distintas categorías de usuarios, áreas geográficas de cobertura y tipo de servicios ofrecidos.

También existieron otros instrumentos más o menos formalizados de consulta con los distintos actores involucrados en el proceso de prestación del servicio de telecomunicaciones. A partir de 1996 la CNC resolvió la implementación de Documentos de Consulta, mecanismo a través del cual se requirió la opinión de las empresas reguladas, operadores independientes, organizaciones de usuarios, fundaciones, sindicatos, asociaciones profesionales y cámaras empresariales como paso previo a la puesta en práctica de las políticas de regulación.

Sin dudas el mecanismo de mayor difusión de articulación con los diferentes actores participantes y contrario a la captura del regulador en el proceso de prestación de servicios públicos ha sido la **audiencia pública**. Por medio de esta instancia, los reguladores pudieron conocer las opiniones de los diferentes actores y recoger información relevante para la toma de decisiones, tanto en relación con el desempeño de los prestadores como del propio órgano regulador.

Sin embargo, el carácter no vinculante de las opiniones vertidas en las audiencias públicas que no preveía que las posturas y recomendaciones que surgiesen de las mismas implicasen algún tipo de compromiso para los reguladores, sumado a la decisión de convocatoria unilateral a cargo de las agencias reguladoras y a la falta de uniformidad respecto a aquellas cuestiones a ser tratadas en este espacio, coartaron la posibilidad de utilizar a las audiencias como medio privilegiado para la concertación. Desde una visión genérica, Rodríguez Pardina (1998) señalaba que el principal problema de las audiencias públicas consistía en que se terminaron convirtiendo en instrumentos puramente formales, careciendo de la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones, sumado al hecho

de que en la mayoría de los casos las audiencias públicas se realizaron al finalizar el proceso bajo análisis⁹³.

El ENRE, el ENARGAS y el ETOSS incluyeron la figura del **Defensor del Usuario**, mientras que la CNC la del Defensor del Cliente con el objetivo de brindar asistencia técnica y legal a los usuarios durante las etapas previas y de desarrollo de las audiencias públicas, aunque su alcance fue limitado debido a que estuvo designado por los directores de los organismos reguladores sin participación alguna de los usuarios y/o sus organizaciones representativas (López y Felder, 1997). En este sentido, las asociaciones de usuarios sostuvieron que la intervención de estos funcionarios no logró remediar los problemas de la regulación, los cuales se evidenciaron en las audiencias públicas: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes que originaron una virtual sobrerrepresentación de los intereses empresariales.

Una hipótesis adicional a explorar vinculada a la relación entre los entes y las empresas es aquella que sostiene que el contexto económico global afecta el tipo de decisiones de los organismos reguladores: en el ciclo ascendente, sus decisiones son más “amigables” para las empresas reguladas, mientras que en el ciclo descendente son más duras (Joskow, 1974). Si bien no hay suficientes observaciones para poder distinguir el efecto del ciclo respecto de una eventual tendencia temporal debido a la maduración del ambiente regulatorio, algunas de las decisiones pro-empresas reguladas adoptadas en los

⁹³ Aunque el servicio ferroviario está fuera de nuestras unidades de análisis, la audiencia pública convocada en marzo de 1999 por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (por imposición judicial) para debatir las renegociaciones de los contratos de las líneas Mitre y Sarmiento resultó el ejemplo más claro de la falta de consideración de los planteos de los usuarios. Así, a pesar del amplio rechazo expresado en la audiencia pública, apenas pasadas pocas horas de su finalización la Secretaría de Transporte aprobó el nuevo

sectores de agua y telecomunicaciones, como los ajustes tarifarios, fueron demoradas durante la fase descendente del ciclo económico hasta 1997, año en que la actividad económica demostró una nueva vitalidad. Al mismo tiempo, y tal como lo explicáramos en el apartado anterior, la principal medida contra una empresa regulada durante el período de nuestro estudio fue en 1999 en plena recesión económica y en el inicio de la campaña presidencial tras el gran apagón que dejó sin electricidad a 600 mil usuarios durante once días.

3.3.3 Asociaciones de usuarios

A pesar de la existencia de los mecanismos de articulación antes mencionados, los usuarios tuvieron importantes limitaciones para influir en cuestiones vinculadas a la prestación y regulación de servicios que los afectaban directamente (calidad de los servicios, provisión de información, atención de reclamos, niveles tarifarios, etc.). Un indicador de estas limitaciones fue la falta de información por parte de los usuarios sobre el alcance de sus derechos y obligaciones respecto a los derechos y obligaciones de las empresas y a la función de los reguladores. Asimismo, como lo demuestra Petracci (1998), el grado de conocimiento de los organismos reguladores objeto de nuestro estudio no alcanzó en ningún caso al 15% de los entrevistados, siendo el ENRE conocido por el 14% de los entrevistados, la CNC por el 13% y el ETOSS y el ENARGAS por el 11%.

Por otro lado, las intervenciones que se instrumentaron en Argentina durante los años noventa no lograron innovar (y salvo escasas excepciones, no se lo propusieron) en términos de fortalecer realmente la voz y los canales de representación de los usuarios de

contrato con Trenes de Buenos Aires (TBA), sin siquiera tener tiempo para haber recopilado las posturas de los usuarios.

servicios públicos como condición previa para dotar de sentido a la participación de los mismos. La falta de reglamentación del artículo 42 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que estableció la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los entes reguladores, se sumó a las resistencias de la burocracia estatal y de las empresas privatizadas, enfrentadas a un débil movimiento de entidades de usuarios y consumidores, caracterizado por el financiamiento discontinuo, recursos humanos escasos y de baja profesionalización y, por lo tanto, importantes debilidades para asumirse como referentes organizativos de los usuarios.

A excepción de la Asociación de Defensa del Consumidor (ADELCO), cuyo origen data de 1980, la mayoría de las asociaciones de usuarios y consumidores surgieron entre 1994 y 1996 vinculadas a iniciativas de dirigentes políticos que, luego de las privatizaciones, asumieron la atención de reclamos de los usuarios de servicios públicos. La conducción de estas entidades estuvo esencialmente en manos de profesionales (en general, abogados y economistas) y se dedicaron a tareas de asesoramiento y atención de usuarios y consumidores, además de realizar cursos, seminarios y estudios específicos sobre los servicios públicos. Participaron en ellas un número limitado de socios y tendieron a officiar de “intermediarios” entre los usuarios, las empresas y la administración pública más que a constituirse en una referencia para la organización de los usuarios (López y Felder, 1999).

La relación que estas organizaciones establecieron con las agencias reguladoras dependió básicamente de sus propias iniciativas para acercar propuestas o para participar en cuestiones asociadas a los servicios. Si bien los entes evidenciaron una alta predisposición para el diálogo con las distintas entidades, la mayoría de ellas mantuvo contactos orientados a resolver problemas puntuales. ADELCO fue la única que tuvo una participación más sostenida y formalizada en algunas instancias de consulta y decisión de estos organismos,

siendo parte de la Comisión Asesora del ETOSS, actuando como parte del jurado en la elección de directores del ENRE y del ENARGAS, canalizando reclamos de los usuarios en una oficina de la CNC o participando de charlas y seminarios convocadas por el ENARGAS a fin de revisar las normas de calidad del servicio⁹⁴.

Por otro lado, si bien se autodefinieron como representantes de los usuarios, no mostraron un interés sostenido por llegar a sectores más amplios de la población y, fundamentalmente, por extender la participación dentro de las propias asociaciones. En este marco, los usuarios con menores capacidades de hacer visibles sus necesidades y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados quedaron débilmente representados, a diferencia de aquellos sectores que tuvieron mayores recursos organizativos.

A lo dicho hasta aquí hay que añadirle en varios casos objeto de nuestro estudio la imposibilidad por parte de los usuarios residenciales de elegir prestador por tratarse de monopolios naturales (suministro de agua potable, transporte y distribución de gas natural y de energía eléctrica, telefonía básica durante la mayor parte del período bajo análisis). Dicha imposibilidad terminó configurando importantes restricciones para canalizar hacia las instancias decisorias las demandas de los usuarios.

En lo que se refiere a la relación de las asociaciones de usuarios con los organismos reguladores en particular, cabe señalar que ni la CNC, ni el ENARGAS ni el ENRE crearon los canales institucionales necesarios para hacer efectiva la disposición constitucional de incorporar a las asociaciones de usuarios y consumidores a las agencias reguladoras. Desde la CNC se consideró que no era necesario formalizar la representación de los usuarios

⁹⁴ Paradójicamente, ADELCO, que era la organización más antigua y con más experiencia en materia de defensa de los usuarios, tuvo una postura diferente de la mayoría de las asociaciones de usuarios y

debido a que se afirmaba que era la propia agencia quien hacía la defensa de los mismos. Si bien desde el ENRE no objetaron la participación de los usuarios, no se establecieron canales orgánicos para su concreción. Por su parte, en el ENARGAS consideraron innecesaria la formalización de la representación de los usuarios en el directorio del ente, habiendo existido relaciones con las asociaciones pero de manera informal.

El único caso en que se reconoció formalmente la representación de los usuarios fue el del ETOSS. El marco regulatorio previó la creación de una Comisión Asesora Ad Honorem, constituida en 1993 mediante la Resolución 23/93, cuya función asignada fue la de asistir al directorio en temas relacionados con la concesión del servicio, metodologías de control y cuestiones que se suscitasen entre los usuarios y la concesionaria. La conformación de la Comisión fue una facultad del directorio del ETOSS y tuvo como miembros permanentes a ADELCO, a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, al sindicato de trabajadores de la ex empresa estatal Obras Sanitarias y a la Asociación de Ingenieros Sanitarios. Según las entrevistas realizadas a funcionarios del ente regulador, la negativa a incluir otras asociaciones de usuarios en esta Comisión, además de ADELCO, obedeció a que *“la representatividad de cada una de ellas sólo cubría un ínfimo porcentaje de la población y de aceptar la participación de una, deberían haber tenido el mismo derecho las demás”*. En la práctica, la Comisión Asesora Ad Honorem tuvo un bajo nivel de funcionamiento, quedando al margen de las reiteradas renegociaciones contractuales llevadas a cabo y limitándose a una única convocatoria con

consumidores, al mostrarse contraria a implementar la participación de dichas asociaciones en los entes debido al reconocimiento de la insuficiente experiencia técnica de aquellas.

motivos de la discusión del Reglamento del Usuario presentado por la empresa Aguas Argentina en 1993⁹⁵.

A principios de 1999 se creó la Comisión de Usuarios del ETOSS, compuesta por un representante con voz y voto por cada una de las asociaciones defensoras de los derechos de los usuarios, debidamente inscriptas de acuerdo a la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y que representaban a los usuarios de los servicios de agua potable y recolección de efluentes cloacales por red, dentro del área regulada por el ETOSS. Esta Comisión, que virtualmente diluyó a la anterior, quedó constituida con la participación de ocho asociaciones⁹⁶ y para su actuación le fue asignada una suma mensual de doce mil pesos/dólares. De acuerdo a lo establecido, el directorio del ETOSS debía someter a su consideración la propuesta de modificación de los cuadros tarifarios, los planes de inversión, y/o expansión de los servicios, la calidad de los mismos y el reglamento de atención y reclamos de los usuarios. A su vez, la Comisión de Usuarios podía considerar y pronunciarse sobre cualquier tema que estimase relevante para la defensa de los intereses de los usuarios. En ambas situaciones, los pronunciamientos y opiniones emitidos por la Comisión no revistieron carácter vinculante, lo cual constituyó una gran limitación para influir efectivamente en el proceso de toma de decisiones, tal como lo reconocieron las asociaciones participantes en ella.

A través de la Resolución 42/00 del ETOSS, la Comisión de Usuarios pasó a disponer en el año 2000 de las funciones de asistencia y defensa a cargo del Defensor del

⁹⁵ Cabe resaltar la flagrante contradicción que supuso haber dejado en manos de la empresa una potestad reguladora del Estado como fue la elaboración de un reglamento que rigió la relación entre el prestador y sus usuarios.

⁹⁶ ADELCO, ADECUA, Proconsumer, Unión de Usuarios y Consumidores, Consumidores Activos, Consumidores Argentinos, Consumidores libres y Cruzada Cívica.

Usuario del ente. Así, la Comisión estuvo facultada para efectuar la defensa de los usuarios en todo el procedimiento de Audiencia Pública y en instancias administrativas superiores a la misma. En tal carácter, tuvo derecho a requerir al directorio del ETOSS, a la Unidad de Auditoría Interna del mismo y a las Gerencias y dependencias del organismo todo tipo de información necesaria para el buen ejercicio de la representación. Asimismo, pudo presentar evidencias, ofrecer y pedir pruebas, presentar testimonios y preguntar a los testigos e interponer recursos.

En este sentido, la experiencia tampoco tuvo los resultados esperados. Además de la resistencia del concesionario al reconocimiento de esta forma de organización y participación en el ente, la Comisión de Usuarios tuvo profundas diferencias con las juntas vecinales, sociedades de fomento y cooperativas asentadas en las zonas más carenciadas del conurbano bonaerense, donde la extensión de las redes de agua potable y desagües cloacales cubría a un porcentaje minoritario de la población. A pesar de que existía una alta coincidencia entre las asociaciones barriales y la Comisión respecto del deficitario comportamiento de la empresa concesionaria, especialmente en lo vinculado a los aumentos tarifarios, incumplimientos y postergaciones de obras esenciales para proveer agua potable y cloacas, graves problemas de contaminación bacteriológica, desbordes de las napas freáticas en algunos distritos, cortes de servicio por falta de pago a usuarios de escasos recursos, onerosos cargos por corte y reconexión y mala atención a los reclamos de los usuarios, las principales diferencias entre las asociaciones barriales y la Comisión de Usuarios se registraron ante las fuertes críticas de los delegados barriales al accionar del ETOSS en materia de control, llegando a reclamar la rescisión del contrato con la empresa concesionaria y una nueva licitación. Esta postura contrastó con los escasos cuestionamientos de la Comisión de Usuarios al regulador, del cual, en cierta medida,

formaba parte, a quien sólo exhortó a “estar más cerca de los usuarios en todas las jurisdicciones”⁹⁷ (López, 2001b). Así, esta experiencia resultó útil para identificar las importantes limitaciones de la Comisión de Usuarios para garantizar la genuina representación de los diferentes segmentos de la población, en particular de aquellos no incluidos en la red.

En síntesis, a pesar del significativo avance logrado al reafirmarse constitucionalmente el derecho a la participación, la mayoría de los entes no buscó ningún ámbito que permitiera integrar a las asociaciones de usuarios en los organismos, mientras que las iniciativas concretas asumidas desde el ETOSS tuvieron un carácter apenas embrionario.

3.3.4 Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es una figura creada en 1993 a la cual se le dio rango constitucional en la reforma de la Carta Magna de 1994, cuya misión se centra en la “la defensa y protección de los derechos humanos, demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”⁹⁸. En lo que se refiere al control de las empresas privatizadas, el Defensor interviene en aquellas cuestiones que afectan los derechos de los ciudadanos (derechos de los usuarios y

⁹⁷ Para profundizar este punto se puede consultar el debate de la Audiencia Pública realizada los días 27 y 28 de junio de 2000 a los efectos de considerar la propuesta de revisión del Plan de Mejoras y Expansión presentada por la empresa Aguas Argentinas para el segundo quinquenio de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales. Vale agregar que la revisión mencionada debía haberse efectuado tres años antes, cuando la concesionaria ingresaba en la segunda etapa de la ejecución del contrato.

⁹⁸ Artículo 86 de la Constitución Nacional.

consumidores, derecho a la salud, a la información, a un medio ambiente sano, etc.) a partir tanto de quejas presentadas por particulares como de su propia iniciativa frente a irregularidades que afecten los derechos antes mencionados.

A partir de su creación, el Defensor se fue convirtiendo crecientemente en la agencia con mayor inserción en el control de los servicios públicos (más allá de los propios entes reguladores, obviamente), constituyéndose en un canal cada vez más frecuente para las quejas y denuncias por el funcionamiento de las prestaciones. Así, el ámbito de la Defensoría resultó un paliativo frente al elevado desconocimiento ciudadano de la existencia de los organismos reguladores o de su quehacer específico en lo que respecta a los reclamos de los usuarios.

Sin embargo, las atribuciones de la Defensoría fueron reducidas en materia de regulación de servicios públicos debido a que sólo podía efectuar recomendaciones, advertencias así como también requerir la intervención del ente, a través de pedidos de informes que acompañaban los reclamos de los usuarios, sin que ello implicase poder sancionatorio alguno. En este sentido, la vía judicial fue la prácticamente la única arma de la Defensoría para desarrollar su función de “alarma contra incendios”⁹⁹, mediante las facultades otorgadas para interponer recursos de amparo o presentar pedidos de no innovar. Así, la tutela de los derechos de la población no supuso el ejercicio de la representación de sus intereses específicos en tanto usuarios de servicios públicos (López y Felder, 1999). Además, a estas limitadas facultades cabe añadir la falta de recursos del organismo que le impidió impulsar campañas de difusión institucional, instalar líneas telefónicas gratuitas

⁹⁹ Se denomina así al tipo de control que permite llamar la atención sobre las fallas en el funcionamiento de la Administración Pública. Para profundizar este punto, ver Moe (1998).

para que los ciudadanos efectuasen sus reclamos y abrir oficinas regionales en el interior del país.

En lo que se refiere a cuestiones formuladas por ciudadanos, sobresalió la intervención de la Defensoría en los problemas de medición de consumo; facturación; calidad de los servicios técnicos y comerciales (atención de reclamos); demoras en la instalación o acceso a los servicios; y suspensión, interrupción o corte de suministro, entre otros. Sin embargo, más que de la actividad rutinaria y cotidiana de representación y control, fue en los grandes conflictos en donde, utilizando todos los recursos legales a su disposición, el Defensor del Pueblo apeló al alto grado de exposición pública para ser escuchado.

En relación a estos debates de carácter general que tuvieron un alto impacto en la opinión pública, la intervención de la Defensoría se concentró en la participación en audiencias públicas y en presentaciones ante diversas instancias judiciales, siendo importante destacar el papel desempeñado en tres instancias de conflicto en particular: la presentación de recursos judiciales ante la reformulación del esquema tarifario para el servicio de agua potable; la presentación de un pedido de no innovar y de un recurso de amparo ante la implantación del rebalanceo de las tarifas telefónicas; y las demandas iniciadas contra la empresa de distribución de electricidad responsable de la interrupción del servicio durante once días en la ciudad de Buenos Aires.

Si bien la incidencia en la presentación de quejas por parte de las asociaciones de usuarios y consumidores fue significativamente menor que las presentadas por ciudadanos particulares, la integración entre las asociaciones y el Defensor del Pueblo se materializó a través de la participación conjunta en las audiencias públicas y la presentación de amparos ante los Tribunales de Justicia; además, el Defensor del Pueblo se convirtió en una correa

de transmisión de la inquietud de la mayoría de las asociaciones por participar en las agencias reguladoras. Desde las asociaciones se destacó, por su parte, la importancia del Defensor al permitirles acceder a información de distintos organismos de la administración pública, lo que les facilitó el trabajo (Lopreite, 2000).

Como un caso testigo que sentó jurisprudencia respecto a la actuación de la Defensoría del Pueblo, cabe destacar el fallo de la Corte Suprema de Justicia en 1998 en relación a un recurso de amparo presentado por la Defensoría del Pueblo de la Nación contra la aplicación del Decreto 92/97 que establecía el rebalanceo de las tarifas telefónicas, mediante un aumento de las llamadas urbanas, la eliminación de los pulsos libres y la disminución de las llamadas interurbanas e internacionales. La sentencia de la Corte limitó claramente el reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva, en tanto señaló que *“...admitir la legitimación en un grado que la identifique con el ‘generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes de gobierno’ deformaría las atribuciones del Poder Judicial”*. Además, respecto de la invocación de los derechos de la ciudadanía en su conjunto, el fallo destacó que se trataba de *“una influencia que en una democracia debe ser utilizada por las ramas del gobierno destinadas a ser sensibles frente a la actitud de la población...modalidad de naturaleza política a la que es ajena el Poder Judicial”*¹⁰⁰.

En esta misma dirección se volvieron a expresar los Tribunales de Justicia ante una presentación iniciada por la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires por daños y perjuicios a favor de usuarios del servicio eléctrico y terceros damnificados por el gran apagón de febrero de 1999. Los fallos judiciales determinaron la responsabilidad civil de la

¹⁰⁰ Fallo 96.061/98 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

empresa EDESUR durante el gran apagón por incumplimiento de las obligaciones empresarias. Sin embargo, no reconocieron la autoridad de la Defensoría del Pueblo para actuar como representante de los intereses difusos y colectivos de los usuarios.

Los fallos permitieron que los usuarios víctimas del corte (cada uno por su cuenta) presentasen las demandas judiciales que creyesen convenientes, sin la necesidad de que se analizase si los cortes fueron responsabilidad de la empresa¹⁰¹. Sin embargo, los fallos rechazaron el pedido de la Defensoría para actuar en nombre de todos los usuarios (lo que se denomina “acción de clase”).

La Defensoría argumentaba que la legitimación para obrar en representación de los intereses difusos y colectivos de afectación a la comunidad, directa o indirectamente involucrada, tenía como base el artículo 43 de la Constitución Nacional que habilita al Defensor del Pueblo a interponer una acción de amparo en relación con los derechos de incidencia colectiva así como para proteger al usuario y al consumidor. En el caso de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires regían los mismos principios, según el artículo 137 de la Constitución local. Para la Defensoría *“la cuestión es de interés común a muchas personas afectadas por un mismo hecho emergente de la conducta de una misma empresa de servicio público...siendo necesario lograr una globalidad del grupo afectado donde se encuentran personas de escasos recursos, con desconocimiento de sus derechos o descreídas del derecho que les asiste...”*¹⁰².

¹⁰¹ Los camaristas agregaron que EDESUR actuó de cierta manera ante el ENRE y ante los medios de comunicación, reconociendo su responsabilidad, y de otra distinta en el expediente judicial, donde hizo lo contrario. Esta actitud fue calificada de *“inadmisibile”* y de *“contradictoria con el principio de buena fe”*.

¹⁰² Ver Presentación de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires: *“Iniciación de daños y perjuicios a favor de usuarios del servicio eléctrico y terceros damnificados. Proceso sumarísimo”*, 25/02/1999.

Pero las sentencias judiciales afirmaron que la presentación de la Defensoría “no resulta admisible...por cuanto el interés que se reclama...afecta en forma particularizada a un grupo de personas determinadas, pero sin interesar a la comunidad en su conjunto...”. Además se manifestó que a pesar de que se reconocen constitucionalmente los derechos de los usuarios y consumidores “de modo alguno puede importar el reconocimiento de que la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires pueda ejercer una acción reclamando que se establezca la responsabilidad por los daños y perjuicios que habrían sufrido los usuarios damnificados por los cortes de luz, desde que en nuestro derecho no se contempla la posibilidad de ejercer las denominadas acciones de clase”¹⁰³. Bajo estos fundamentos, los fallos judiciales sólo hicieron lugar a reclamaciones individuales por los daños y perjuicios ocasionados por la prestataria del servicio.

En este sentido, la “publicación de la administración” a la que hacíamos referencia en el marco teórico, en tanto expresión por parte de las decisiones estatales de las necesidades del conjunto de la sociedad y no sólo de aquellos grupos poderosos, también implica dar respuesta a una lógica de acción colectiva que ha sido cuestionada en el ámbito judicial al no reconocerse la posibilidad de utilizar la acción de amparo colectivo por parte de la Defensoría del Pueblo. El debate trasciende el ámbito de lo jurídico, en tanto la propia literatura especializada deja abierto interrogantes en lo que concierne a la búsqueda y operacionalización de nuevas alternativas para garantizar la representación de los derechos

¹⁰³ Ver fallo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal número 6, 24/09/1999.

difusos y colectivos en la política y para que los ciudadanos puedan tener otros espacios de expresión, además de los abiertos por los instrumentos clásicos de la democracia directa¹⁰⁴.

3.3.5 Otros organismos estatales

Aunque con menor protagonismo y una interacción con los entes reguladores menos institucionalizada que los actores antes mencionados, es oportuno también hacer referencia a la actuación de otros organismos estatales vinculados a los servicios públicos.

En lo que respecta a los organismos de control, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) fue el órgano rector normativo, de supervisión y coordinación del sistema de control interno del Poder ejecutivo Nacional. Creada en 1992 a partir de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la SIGEN estuvo condicionada en la profundidad y alcance del ejercicio de sus poderes de contralor sobre los entes reguladores como consecuencia, por un lado, de sus escasos recursos humanos dedicados al área de los servicios públicos y, por el otro, de las presiones políticas sobre su autonomía. De esta forma, los controles realizados por este organismo fueron genéricos y no intensivos respecto de la actuación de las agencias reguladoras.

El control externo de las agencias reguladoras e, indirectamente, de los adjudicatarios de las empresas privatizadas, estuvo a cargo del Poder Legislativo. Dentro del control parlamentario, a su vez, pueden diferenciarse los mecanismos de control parlamentario propiamente dichos y los controles realizados por organismos técnicos,

¹⁰⁴ Al respecto, un legista destacado como Gordillo afirma que “*en el derecho subjetivo hay un interés propio, excluyente..., otros lo podrán ejercer en su nombre y representación, incluso en representación de aquellas personas del pueblo cuyos derechos hubieran sido lesionados por actos u omisiones de la administración y de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos..., quien no lo hará en nombre propio sino en representación de la persona, grupo o sector cuyos derechos se vieran conculcados*” (1998: 74).

funcionalmente autónomos, que actúan en la órbita legislativa. En el primero de los casos se ubica la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, creada en 1989 mediante la Ley 23.696 de Reforma del Estado. Es un organismo intercámaras compuesto por seis diputados y seis senadores, cuyo objeto fue ejercer la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de la ley citada. A pesar de contar con amplias facultades, tales como requerir información, formular observaciones, propuestas y recomendaciones y emitir dictámenes, la Comisión Bicameral tuvo un escaso o nulo protagonismo como contralor de las agencias reguladoras como consecuencia de la baja profesionalidad y la excesiva rotación de sus miembros.

El control realizado por organismos técnicos hace referencia a la función de la Auditoría General de la Nación (AGN) dependiente del Congreso de la Nación. En lo referente a servicios públicos, este organismo creado en 1993 tuvo competencias para ejercer un control de legalidad, realizar evaluaciones del control interno, auditar los estados contables y la gestión de los entes reguladores así como también para controlar el cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de quienes se han hecho cargo de las empresas privatizadas. A pesar de que los informes emitidos por la AGN no fueron susceptibles de generar *per se* medidas sancionatorias, reparatorias, instrucciones u órdenes, los resultados de sus investigaciones tuvieron un alto grado de receptividad en el ENRE, generando mecanismos internos de corrección de las observaciones y seguimiento de las recomendaciones, mientras que en la CNC y en el ENARGAS la receptividad fue dispar, aunque ambos entes tuvieron una elevada interacción con la AGN a partir de las respuestas realizadas a las observaciones planteadas. Finalmente, el ETOSS se caracterizó por mostrar una baja receptividad a las observaciones y recomendaciones de la AGN, al

mismo tiempo que se cuestionaba el trabajo de la Auditoría por vago, general y desactualizado¹⁰⁵.

La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), organismo encargado de resolver problemas originados en actos o conductas que limitasen, restringiesen o distorsionasen la competencia o que constituyesen un abuso de posición dominante en el mercado, no tuvo jurisdicción en el ámbito de operación de las empresas de servicios públicos privatizados. Como explicáramos en el apartado de las reglas de juego de la regulación, la Ley 22.262, sancionada en 1980, bajo cuya vigencia se realizó la totalidad de las transferencias al sector privado analizadas en el presente estudio, excluyó toda injerencia de la CNDC en aquellas actividades que, como en el caso de los servicios públicos, contaran con organismos específicos de regulación. Y dado que los entes reguladores recibieron por ley o decreto las funciones de defensa de la competencia en sus respectivos sectores, existieron acuerdos informales a modo de solución temporaria en los que los entes reguladores de la energía y las telecomunicaciones quedaron a cargo de la realización de sumarios por abuso de posición dominante y prácticas de colusión a partir de la evaluación de los hechos desarrollada por CNDC.

Con la sanción de la nueva Ley 25.156 de Defensa de la Competencia en 1999, se extendió el ámbito de aplicación de la legislación hacia aquellos sectores de la actividad que se encontraban sujetos al contralor de órganos específicos de regulación, al mismo tiempo que se creó el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia en reemplazo de la CNDC. Sin embargo, ante la falta de constitución del Tribunal, la CNDC siguió en funciones durante el resto del período de nuestro estudio, pero esta zona gris en la

¹⁰⁵ Ver Clarín, 5/10/2002.

configuración normativa redujo el margen de complementariedad con los entes reguladores. Así, ante una petición en el año 2000 del ENRE para que la CNDC emitiera un dictamen ante un supuesto caso de violación del principio de competencia por comparación en el segmento de distribución de energía eléctrica, ésta se declaró incompetente¹⁰⁶.

Al igual que la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor fue otra instancia que recibió reclamos de los usuarios de servicios públicos y, al igual que la Defensoría, los remitió a los entes reguladores respectivos para su tratamiento. Creada en 1992, la Dirección estuvo facultada para encargarse de atender reclamos de los consumidores afectados por deficiencias en las características o en las condiciones de suministro de bienes y servicios adquiridos para consumo final. Como autoridad de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor y dado el carácter supletorio de la misma sobre los servicios públicos, la intervención de la Dirección en estos asuntos se limitó a temas no contemplados en los marcos regulatorios, como los casos de pautas publicitarias de las empresas prestatarias consideradas engañosas y que dieron lugar a interpretaciones confusas.

¹⁰⁶ El caso fue resuelto finalmente por la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor quien emitió un dictamen no vinculante recomendando al ENRE que la empresa ENDESA se desprendiera de una de las dos empresas de distribución de electricidad que controlaba desde abril de 1999. Basándose en la aplicación del principio de competencia por comparación, establecido en el diseño de la privatización, la Secretaría recomendaba a) mantener una separación plena entre los controladores y operadores de ambas áreas geográficas; b) evitar que una empresa participe, directa o indirectamente, de las dos empresas de distribución; y c) prohibir que, mediante acuerdos de gerenciamiento y operación, un mismo grupo económico participe de las decisiones fundamentales y del diseño de las políticas comerciales de ambas empresas. Recogiendo tales recomendaciones, en agosto del año 2000 mediante la Resolución 480/00 el ENRE dispuso que ENDESA se desprendiera de la titularidad de todas las acciones de su propiedad de una de las dos empresas distribuidoras, algo que se concretó en febrero de 2001 cuando Electricité de France (EDF) le compró a la empresa española el 80% de las acciones que poseía en la distribuidora EDENOR.

De todos modos, el rol más importante de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor en relación con la representación de los destinatarios de servicios públicos fue la administración del registro de asociaciones de usuarios. Desde 1996 esta Dirección efectuó la constatación de las condiciones exigidas por la ley de Defensa del Consumidor a estas asociaciones para obtener su reconocimiento oficial¹⁰⁷.

La Procuración del Tesoro de la Nación, organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional a cargo de la dirección del Cuerpo de Abogados del Estado, adquirió un protagonismo especial cuando determinó en mayo de 2000 la eliminación de todas aquellas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas de los servicios públicos. Ante una consulta del Ministerio de Infraestructura y Vivienda por el aumento de las tarifas de peajes en los accesos a la ciudad de Buenos Aires y en la autopista Buenos Aires-La Plata, y haciendo uso de sus facultades para brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo Nacional y organismos dependientes, otorgadas por la Ley 24.667 sancionada en 1996, la Procuración emitió el Dictamen 1.153/00 mediante el cual concluía que *“resulta claro que las cláusulas incluidas en los contratos de concesión de la red de acceso a Buenos Aires, en las que se convino un régimen de ajuste del cuadro tarifario teniendo en cuenta variaciones de niveles de precios, aún de un país extranjero, resultan inaplicables y deben considerarse como no escritas”*. Para la Procuración, las indexaciones tarifarias en los peajes no debían aplicarse porque iban en contra del artículo 7 de la Ley 23.928 de Convertibilidad, que establecía que *“en ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas con posterioridad al 1 de abril de 1991”*.

¹⁰⁷ Según el artículo 55 de la Ley 24.240, las asociaciones que aspirasen a ser reconocidas no podían participar en actividades político-partidarias, tener otra actividad profesional, comercial o productiva, recibir aportes de empresas ni contar con publicidad en sus publicaciones.

Ante el importante antecedente sentado por este dictamen de la Procuración, el gobierno a través del Ministerio de Economía se vio obligado a renegociar con las empresas gasíferas las tarifas de gas natural, cuya actualización según las variaciones de índice de precios industriales de Estados Unidos era inminente. Así, en junio de 2000, mediante la sanción del Decreto 669/00, el gobierno suspendió las indexaciones tarifarias, las cuales se acumularían en un fondo de estabilización que sería incluido en la renegociación quinquenal de tarifas y obras previstas para junio de 2002¹⁰⁸.

La mayoría de los Tribunales de Justicia se desconcertaron por la no existencia de figuras *per se* o por tener que atenerse a procedimientos de actuación que se basaron en la lesión de un interés público o general y no en conflictos originados por daños a particulares. Los jueces que trataron las apelaciones de las decisiones de los entes reguladores confirmadas por las agencias a cargo de las políticas sectoriales no tuvieron formación, experiencia o especialización alguna para tratar temas vinculados a la regulación de servicios públicos. Al respecto, Fernando Vinelli, integrante del equipo que diseñó el marco regulatorio del gas, afirmaba: *“En nuestro sistema la Justicia es el árbitro final de las decisiones de los reguladores. Tal vez lleve un tiempo, pero por ahora no la veo capacitada para esa función. Les doy un ejemplo: en el informe anual del ENARGAS del año pasado se afirma que de las 50 apelaciones ante la Justicia de sus decisiones, el ente ganó 47. Este resultado no es estadísticamente posible ni defendible. La Justicia debe aprender a regular”* (2000: 229).

¹⁰⁸ El acuerdo entre el gobierno y las empresas tuvo críticas de diversos sectores, entre las cuales sobresalió la expresada por el entonces ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo, quien consideró que el método de indexación de tarifas había generado un enriquecimiento sin causa de las concesionarias de servicios públicos (Clarín, 15/07/2000).

El rebalanceo telefónico constituyó un caso emblemático del desconcierto de los Tribunales de Justicia, a la vez que reveló el hecho de que el Poder Judicial se constituyó en un espacio adicional para dirimir públicamente conflictos políticos. A partir de la sanción en enero de 1997 del Decreto 92/97 que dispuso la reestructuración tarifaria, la misma estuvo sujeta a una gran confusión legal como consecuencia de una serie de fallos contrapuestos en cuanto a la vigencia o no de la medida en cuestión. Mientras unos fallos judiciales frenaron la aplicación del rebalanceo señalando la *“irracionalidad de la modificación propiciada en el sistema tarifario”* y que *“la reestructuración, lejos de ser tal, encubre un aumento tarifario”*¹⁰⁹, otros fallos respaldaban el rebalanceo para *“cesar el estado de incertidumbre”* respecto de la vigencia de la estructura tarifaria a raíz de *“presiones efectuadas por distintos sectores e intereses económicos de la ciudad de Buenos Aires”*¹¹⁰. Esto generó, por un lado, la suspensión parcial de la facturación en algunas provincias durante varios meses de 1997 y, por otro, la falta de claridad en los usuarios para conocer cuál era la tarifa vigente. Al combinar esta judicialización del conflicto una alta resonancia en los medios de comunicación junto a un fuerte enfrentamiento con la iniciativa gubernamental, el tema fue a la Corte Suprema de Justicia, cooptada políticamente por el gobierno de turno, con el objetivo de soslayar, suspender u obstruir resoluciones judiciales así como para restringir la capacidad de los ciudadanos para peticionar por el reconocimiento de derechos adquiridos. Finalmente, en mayo de 1998 se

¹⁰⁹ En esta dirección se expresaba el Juzgado Número 11 en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Buenos Aires, quien se expedía favorablemente sobre el pedido de no innovar y el recurso de amparo presentados por el Defensor del Pueblo (Página 12, 8/02/1997).

¹¹⁰ Casi al mismo tiempo que la sentencia anterior, y con llamativa celeridad, un Juzgado Federal de Córdoba se expedía así a favor de mantener las nuevas tarifas en una causa presentada por la Unión Industrial de Córdoba (La Nación, 14/02/1997).

resolvió el conflicto con un fallo de la Corte Suprema de Justicia que dejó firme el decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

CAPITULO 4

La protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos privatizados

En el marco teórico-metodológico de la investigación planteábamos, a diferencia de los enfoques ampliamente mayoritarios que consideran a la regulación como moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, la adopción de una perspectiva que trasciende la lógica mercantil y contempla a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas privatizadas, para considerar su impacto en la protección de los derechos de los usuarios. Afirmábamos, además, que el tipo de acciones que pueden promover las agencias reguladoras no sólo se relaciona con la generación de un ambiente que incentive la inversión privada, sino también (y fundamentalmente) con el control de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias a favor de sus intereses a partir de la gran disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios.

Así, luego de haber realizado en el capítulo anterior una comparación entre los diferentes grados de capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios de telecomunicaciones, agua potable, gas natural y electricidad, el objetivo del presente capítulo consiste en establecer, bajo un techo de características institucionales básicas similares, la forma en que desiguales grados de capacidad de control de las agencias reguladoras determinaron diferentes grados de protección de los usuarios.

Conviene recordar la siguiente observación metodológica que contribuye a aumentar la probabilidad de obtener inferencias causales válidas: para averiguar si existe o no relación entre aquellas dos variables que nos interesan y cuál es la fuerza de dicha relación, es preciso mantener constante el valor de cualquier otra variable independiente que pueda influir a la vez sobre la variable independiente y sobre la variable explicativa. En este sentido, nuestra variable de control es el *grado de calidad institucional*, entendida como aquel conjunto de elementos básicos de toma de decisiones que en su interacción determinan la lógica de funcionamiento del sistema político. De estos elementos yacen los condicionantes generales de las conductas de los actores que intervienen en todo proceso de elaboración de políticas públicas, de manera que las características de estas interacciones se transmiten a todo el sistema y en razón de ello, cualquier cambio que se produzca en las mismas produce efectos que se derraman sobre el resto del sistema.

El control de la variable calidad institucional fue realizado mediante la equiparación de las observaciones, una de las estrategias más valiosas cuando el número de casos es pequeño. A través de la equiparación, los posibles efectos de la calidad institucional sobre la capacidad de gestión estatal y sobre la protección de los derechos de los usuarios se controlan mediante la selección de observaciones que tienen el mismo valor en tal variable. Se trata, en nuestro caso, de servicios públicos domiciliarios en Argentina entre 1990 y 2001. Esta equiparación de observaciones en unidades de análisis homogéneas, en un mismo país y en un mismo período nos permite mantener constante el valor de la variable *calidad institucional* y así incrementar la probabilidad de obtener inferencias causales válidas.

Luego de haber realizado estas consideraciones, a continuación intentaremos mostrar de qué manera desiguales grados de capacidad de control de las agencias reguladoras determinaron diferentes grados de protección de los usuarios.

4.1 Electricidad

El grado de capacidad de gestión estatal en materia de regulación del servicio de electricidad puede ser conceptualizado como medio-alto, a partir de 1- un alto grado de calidad de las reglas de juego, que prestó atención tanto al diseño del traspaso del servicio a manos privadas como a la elaboración del marco regulatorio para incorporar metas de largo plazo que priorizaran los objetivos de eficiencia y competitividad; 2- un nivel medio de desarrollo organizacional del ENRE, con estabilidad de los directores y recursos humanos capacitados pero con baja formalización de los procedimientos, problemas presupuestarios e insuficiente cantidad de personal; y 3- una virtuosa relación de este organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, sobresaliendo la relativamente alta autonomía respecto de la Secretaría de Energía (lo cual posibilitó la continuidad de la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio más allá de las presiones políticas de corto plazo) e independencia en relación a las presiones de las empresas encargadas de la prestación del servicio.

Tal como lo explicaremos a continuación, este grado medio-alto de capacidad de gestión estatal determinó un elevado grado de protección de los derechos de los usuarios, representado en la mayor expansión de la cobertura en los sectores de menores ingresos, la atención a la problemática de la concentración de la propiedad y la dinámica competitiva, la reducción tarifaria, los resultados satisfactorios en la evolución de la calidad del producto y del servicio técnico, y la identificación de los usuarios individuales afectados por fallas del

servicio y su correspondiente resarcimiento. Como debilidades en la protección de los derechos de los usuarios, cabe hacer referencia a las demoras en la tramitación y resolución de reclamos, las fallas en el sistema de seguridad pública y la falta de atención a la cuestión ambiental.

4.1.1 Extensión de la cobertura

A pesar de no estar la universalización del servicio entre las obligaciones contractuales, la red se extendió con una orientación claramente “pro-pobre”. Los deciles de menores ingresos incrementaron su acceso al servicio en mucho mayor medida que el resto de los deciles, o, en otras palabras, existieron muchos más hogares pobres (en comparación con los ricos) que obtuvieron una conexión al servicio durante el período. En verdad, la existencia previa de una cobertura casi plena en los deciles de ingresos medios y altos puso límite concreto a las posibilidades de la red de continuar expandiéndose entre estos sectores. De esta manera, el importante incremento en la cobertura en los deciles de menores ingresos permitió que el servicio eléctrico universalizara el acceso en todos los estratos sociales.

Como lo demuestra la Tabla 3, partiendo de niveles iniciales relativamente altos, el incremento de la cobertura fue de un 9,5% promedio, sobresaliendo la extensión en el primer decil (33%), segundo decil (19,5%), tercer decil (11,8%), cuarto decil (9,2%) y quinto decil (7%). En los deciles restantes, la expansión fue menor hasta cubrir a la totalidad de la población.

Tabla 3***Cobertura de la red de energía eléctrica (porcentajes y puntos porcentuales)***

Decil	Cobertura 1990/1991	Cobertura 2000/2001	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/100-(a)
1	66,1	99,1	49,9	33,0	97,3
2	80,5	100,0	24,2	19,5	100,0
3	87,8	99,6	13,4	11,8	96,7
4	90,5	99,7	10,2	9,2	96,8
5	92,8	99,8	7,5	7,0	97,2
6	95,0	100,0	5,3	5,0	100,0
7	96,8	100,0	3,3	3,2	100,0
8	96,1	100,0	4,1	3,9	100,0
9	97,5	100,0	2,6	2,5	100,0
10	99,4	100,0	0,6	0,6	100,0
Total	90,3	99,8	10,5	9,5	97,9

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

4.1.2 Concentración de la propiedad y dinámica competitiva

Para facilitar el acceso de los usuarios a menores precios y mayores niveles de calidad del servicio, el diseño de la privatización atendió la problemática de la concentración de la propiedad del capital y de los mercados a partir de, por un lado la separación de aquellos segmentos potencialmente competitivos de aquellos en los cuales resultaba más eficiente la provisión monopólica y, por otro, la separación geográfica/horizontal de las empresas que operaban en forma monopólica (transporte y distribución). Además, se establecieron diversas restricciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases así como en un mismo segmento de las mismas, orientadas a evitar la reintegración de los respectivos sectores y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

El Decreto reglamentario 1398/92 tornó más flexibles las restricciones establecidas en la Ley 24.065, lo cual condujo a un proceso de concentración moderada, en el que, no obstante, no se configuraron las situaciones de concentración previstas en las reglas de juego del marco regulatorio eléctrico (Ver Tabla 6 del Anexo). En este proceso de concentración moderada cabe señalar los casos de Electricité de France, Pérez Companc y Aluar.

La firma francesa Electricité de France (EDF) tuvo participación accionaria en firmas insertas en los tres eslabones de la cadena. En generación, controló el capital de la empresa hidroeléctrica Los Nihuiles S. A. (a través de Inversora Los Nihuiles S. A. –51%-, donde EDF tuvo el 61,4% de las tenencias accionarias) y de la hidroeléctrica Diamante S. A. (a partir del control accionario –53,9%- de Inversora Diamante S. A. que, a su vez, fue socio mayoritario de la central). Por su parte, en transmisión, la empresa Districuyo S. A. fue controlada (51%) por Electrigral S. A., firma de la que EDF tuvo el 20,9% de las acciones. Por último, en el ámbito de la distribución, EDF tuvo el 85% de las tenencias accionarias de Edenor S. A.: 34,1% directamente y 51% a través de Electricidad Argentina S. A., de la que EDF tuvo el 92% de las acciones.

El grupo económico local Pérez Companc también tuvo participación accionaria en firmas de las tres fases de la cadena eléctrica. Así, en materia de generación fue único propietario de la central hidroeléctrica Pichi Picún Leufú S. A. y de la central termoeléctrica Genelba S. A. En el segmento de transporte, Citelec S. A. (empresa en la que Pérez Companc detentó la mitad de las acciones) controló el 65% del capital de Transener S. A. y de Transba S. A. Finalmente, en el ámbito de la distribución, cabe destacar que el grupo tuvo el 48,5% del capital accionario de Distrielec S. A. que, a su vez, controló el 56,3% de Edesur S. A.

Por último, el grupo Aluar controló el 59% de las tenencias accionarias de la empresa hidroeléctrica Futaleufú S. A., de donde proviene el principal insumo energético de la planta productora de aluminio propiedad de este grupo económico, y tuvo el 40% del paquete accionario de Transpa S.A. (Transportadora Patagónica), responsable de la transmisión de energía eléctrica en el sur del país.

Estos casos, que resultaron ser los más importantes en cuanto a participación de empresas en más de una unidad de negocio del sector eléctrico, demuestran que ningún distribuidor ni generador, ni controlada ni controlante, mantuvo participaciones mayoritarias en ninguna empresa transportista ni en su controlante. Adicionalmente, la estructura corporativa del segmento de distribución no presentó una trama integrada horizontalmente. En cuanto a distribución, tras el traspaso del paquete accionario de ENDESA en Edenor a EDF, la participación de los grupos económicos en el segmento de distribución no presentó situaciones y niveles de concentración que implicasen una violación de los principios relativos a cuestiones de integración horizontal.

A los fines de evitar la concentración vertical y horizontal del mercado eléctrico, el ENRE realizó un seguimiento sistemático de la composición accionaria de las distintas unidades de negocio, al mismo tiempo que dispuso (mediante la Resolución 548/99) que los generadores, transportistas y distribuidores estuviesen obligados a presentar en forma trimestral la composición accionaria de las respectivas unidades de negocio y sociedades de inversión, además de instruir a los agentes a informar acerca de cualquier modificación en la estructura de capital del grupo de control.

Cabe agregar, por último, que para que los mercados hubiesen sido más eficientes y permitir, de esta manera, que más usuarios hubiesen accedido al servicio a menores precios y mejor calidad, faltó por parte del ENRE una mirada global e integrada sobre la totalidad

del mercado energético al momento de realizar el análisis y seguimiento de las transferencias accionarias y los niveles de concentración. Esta mirada hubiera significado la incorporación de la información correspondiente a la configuración del mercado de combustible y gas, las cuestiones relativas a la formación de sus precios y la vinculación de las estructuras corporativas de las empresas que actuaban en esos mercados con las del sector eléctrico.

4.1.3 Tarifas

A pesar de la dolarización y de la indexación de las tarifas eléctricas según la evolución de los precios de Estados Unidos, las mismas revelaron en general un considerable decrecimiento durante el período de nuestro estudio. La Tarifa Media Global por KWh total de 2001 fue casi la mitad de la que aplicaba la empresa estatal SEBGA en 1986, año frecuentemente utilizado para comparar el impacto de los cambios producidos por el proceso de reformas debido a que se lo considera como el de mayor “normalidad” macroeconómica de los ochenta.

La reestructuración del sector antes señalada y, fundamentalmente, el elevado grado de hidraulicidad que se manifestó en las regiones donde se ubicaban las principales represas del país (a lo que se sumó el ingreso operativo de nuevas plantas de generación de ciclo combinado) incrementó la oferta de energía eléctrica de manera significativa e indujo una disminución de su precio mayorista y, derivado de ello, en las tarifas finales, tal como lo refleja la Tabla 4.

Tabla 4**Tarifas de distribución (a precios constantes de diciembre de 2001)**

	Residencial					Alumb.				
	Residencial		General			Público		Grandes Usuarios		
	T1-R1	T1-R2	T1-G1	T1-G2	T1-G3	AP	T2	T3-BT	T3-MT	T3-AT
sep-92	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
dic-92	102.5	100.0	98.9	100.3	99.5	96.7	102.4	106.5	106.1	107.9
dic-93	110.4	83.9	85.6	84.0	80.8	81.1	87.4	87.1	85.0	83.6
dic-94	121.4	80.7	83.2	78.5	72.5	78.6	87.6	87.7	85.8	84.3
dic-95	120.8	80.8	83.1	78.2	72.6	79.1	87.3	87.7	86.1	84.7
dic-96	119.9	82.3	84.2	82.9	80.2	75.7	83.1	85.7	83.0	80.6
dic-97	123.9	80.3	84.3	78.0	68.8	81.6	91.5	88.6	86.0	84.5
dic-98	121.4	79.7	83.8	79.5	72.8	77.2	87.0	84.3	81.2	78.8
dic-99	122.1	80.1	84.6	79.6	72.4	76.9	86.9	84.2	79.9	76.2
dic-00	121.6	78.5	82.7	75.2	65.1	71.3	86.4	85.7	81.3	78.1
dic-01	120.3	77.8	81.3	74.6	63.9	70.7	85.4	83.1	80.1	77.4

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de las distribuidoras

Como se puede apreciar en la tabla, existieron evoluciones diferenciales según el tipo de usuario. Así, las tarifas residenciales reflejaron, en su interior, dos comportamientos contrastantes: mientras que las correspondientes a los usuarios de bajo consumo se incrementaron levemente como consecuencia de la gradual desaparición entre 1992 y 1994 del subsidio estatal, la de los usuarios de elevados niveles de demanda decrecieron en

forma considerable¹¹¹. Por otro lado, los principales beneficiarios del abaratamiento de las tarifas no domésticas fueron los usuarios de alto consumo.

Cabe señalar que el servicio de energía eléctrica constituyó el primer antecedente de tarifas diferenciales para grupos específicos de usuarios por fuera de la estructura tarifaria en el contrato de concesión, a partir del Acuerdo Marco firmado entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y las distribuidoras eléctricas, homologado por el ENRE e implementado entre 1994 y 1998, que dio lugar a la Tarifa Eléctrica de Interés Social. El propósito del acuerdo fue la regularización e incorporación de usuarios de bajos recursos (residentes en barrios carenciados y villas de emergencia) a la red. Si bien la lógica del acuerdo no implicó nuevas inversiones por extensiones físicas de la red a dichos usuarios dado que ya pertenecían (aunque a través de conexiones clandestinas) a la red eléctrica, se formalizaron, oficializaron y blanquearon sus consumos instalando conexiones y medidores, así como también se redujeron sustancialmente las fugas de energía del sistema a cambio de tarifas reducidas (por parte de las empresas concesionarias) y reducciones impositivas (por parte de las instancias gubernamentales) (Karol, 2002).

Los precios pagados por los grandes usuarios tuvieron una evolución distinta respecto de las tarifas de los usuarios residenciales. Esta divergencia tuvo su origen fundamentalmente en la posibilidad de *by pass*, la cual habilitaba a los primeros a acceder directamente al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) y negociar libremente con un generador o distribuidor las condiciones de abastecimiento en lo que se refiere a cantidades

¹¹¹ Vale recordar, como apuntáramos en el capítulo anterior, que en el transcurso de nuestro período de análisis no se trasladaron en todo su potencial las ganancias de eficiencia (factor X) a las tarifas debido a que la primera revisión tarifaria para el servicio de distribución estuvo prevista a los 10 años de la privatización y durante ese período el factor de descuento X fue cero.

y precios¹¹². De tal modo, los usuarios con mayor posibilidad de sustituir una proporción de los servicios provistos por las empresas reguladas a través de la competencia en los segmentos desregulados, fueron quienes lograron apropiarse de una mayor proporción de las ganancias de productividad de las firmas. Es así que la eficacia de la regulación para reflejar en las tarifas finales las mejoras de eficiencia de las empresas privatizadas cobró mayor significación para los “usuarios cautivos”.

Además, la flexibilización por parte de la Secretaría de Energía de los requisitos técnicos para ser considerado gran usuario permitió a aquellos que integrasen esta categoría disminuir sus costos y mejorar su competitividad. Así, en el origen de la privatización, fueron considerados grandes usuarios aquellos con una demanda de más de 5 MW, luego se redujo a 1MW, posteriormente a 0,1 MW (100 KW) y finalmente a 30 KW. Al respecto, si bien Spiller y Torres (1996) señalan el tema de la aparición de los nuevos grandes usuarios como un ejemplo de potencial discrecionalidad administrativa que afectó el clima de negocios de las empresas distribuidoras, al ir reduciendo paulatinamente la Secretaría de Energía el mínimo de demanda necesaria para ser considerado elegible para gran usuario, esta decisión fue correcta para el objetivo de promover competencia a nivel minorista y proteger, en última instancia los derechos de los usuarios.

La Tabla 5 expone la cantidad de energía vendida a grandes usuarios del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) y la evolución de la cantidad de grandes usuarios desde 1994 a 2001.

¹¹² También hay que considerar que, en el marco de la denominada neutralidad tributaria, el ENRE comenzó a aplicar a partir de julio de 1996 sólo sobre los grandes usuarios el traslado a las tarifas de la reducción de los aportes patronales de las empresas.

Tabla 5

Grandes usuarios del MEM

Año	Energía Facturada GWh		Cantidad de usuarios
	Total	En relación al total (%)	Total
1994	311,77	1,72%	32
1995	1.555,57	7,78%	291
1996	3.177,60	15,30%	501
1997	4.344,01	19,09%	799
1998	5.462,85	22,36%	1.411
1999	5.916,50	23,51%	1.471
2000	6.121,33	38,72%	2.554
2001	6.273,30	39,80%	2.599

Fuente: Secretaría de Energía

Este patrón de desenvolvimiento tarifario es lo que permite explicar porqué las firmas del sector internalizaron desde que comenzaron a prestar los servicios tasas de rentabilidad relativamente reducidas si se las coteja con el resto de las empresas privatizadas, aunque más elevadas que las generadas por el conjunto de la elite empresaria local. Según Azpiazu y Schorr (2002), la rentabilidad promedio de las empresas privatizadas del sector de la electricidad tuvieron una rentabilidad promedio para el período 1994-2001 del 5,6% sobre el patrimonio neto y del 7,0% sobre las ventas. Por otro lado, las firmas privatizadas del gas natural para el mismo período tuvieron una rentabilidad del 11,1% sobre el patrimonio neto y del 15,9% sobre las ventas, las empresas telefónicas una rentabilidad del 13,0% y del 14,8% respectivamente y la empresa de agua y servicios cloacales tuvo una rentabilidad del 22,7% sobre el patrimonio neto y del 13,7% sobre las

ventas. Por su parte, la rentabilidad sobre el patrimonio neto de la elite empresaria local no vinculada a las privatizaciones fue del 2,9% y sobre las ventas del 0,7% entre 1994 y 2001.

Finalmente, el análisis comparativo internacional de las tarifas residencial e industrial para el año 2001 con la de otros países revela que la tarifa residencial está entre las más baratas (ocupa el doceavo lugar entre treinta países) y la tarifa industrial está sobre el promedio de la muestra considerada (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1

Tarifa residencial (us\$/Kwh)

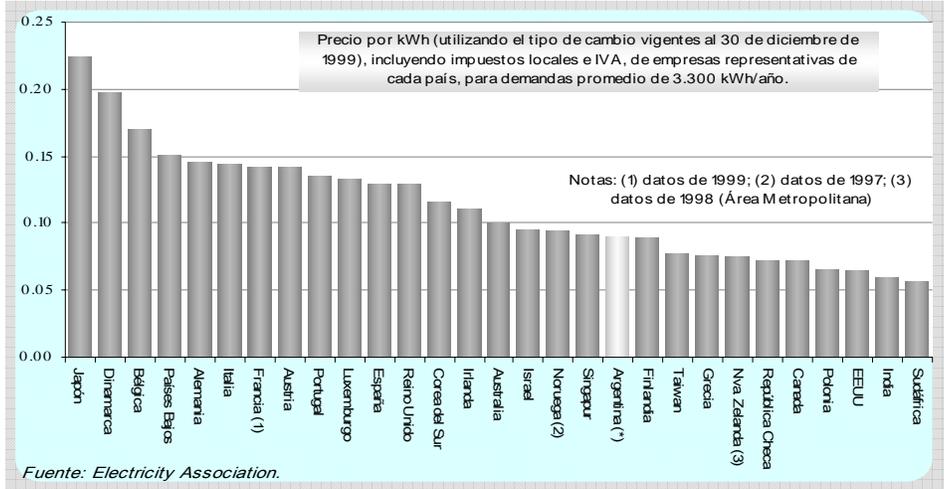
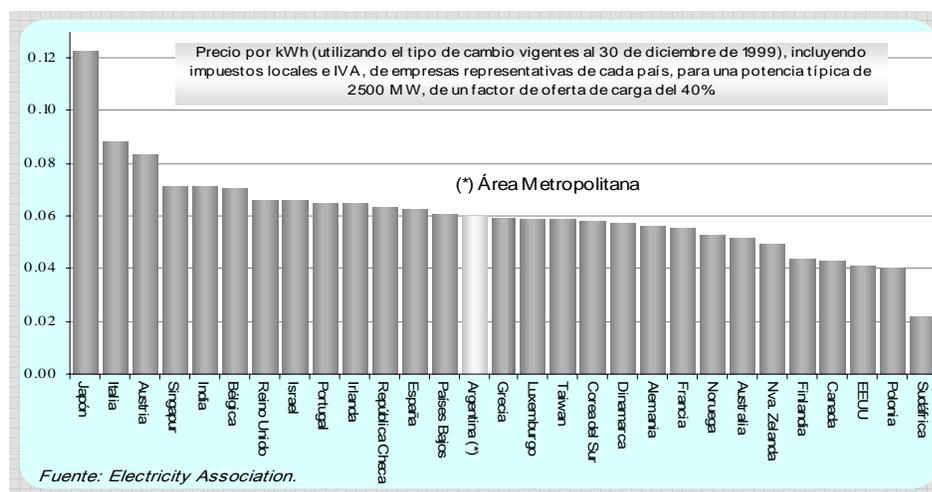


Gráfico 2

Tarifa Industrial (us\$/Kwh)



4.1.4 Calidad del producto y del servicio técnico

En un contexto de seguridad jurídica a partir de la intervención legislativa en la privatización y elaboración del marco regulatorio, que contribuyó al mantenimiento de la credibilidad sobre la continuidad de las directrices de acción política en el sector eléctrico a largo plazo, independientemente de los vaivenes del ciclo electoral, los principales indicadores de desempeño de los segmentos regulados resultaron satisfactorios en términos de calidad en la prestación del servicio, con el consiguiente impacto positivo sobre las necesidades de los usuarios.

La demanda de energía creció constantemente a partir de la transferencia del servicio a manos privadas. Como se puede observar en la Tabla 6, la demanda bruta de energía eléctrica creció 32,14% entre 1993 y 2001.

Tabla 6

Evolución de la demanda bruta de energía eléctrica

Año	GWh
1993	54.453
1994	58.227
1995	60.298
1996	64.350
1997	69.767
1998	72.927
1999	72.764
2000	79.977
2001	81.306

Fuente: I.A.E "General Mosconi" (2002)

En materia de calidad del servicio de distribución, los Gráficos 3 y 4 demuestran que la frecuencia y duración de las salidas de servicio por transformador y por semestre se redujeron desde 7 veces y 13 horas en promedio respectivamente en 1994, cuando comenzaron a realizarse las mediciones de calidad del servicio, hasta 3 veces y 5 horas en promedio respectivamente en 2001.

Gráfico 3

Frecuencia media de interrupción (por usuario)

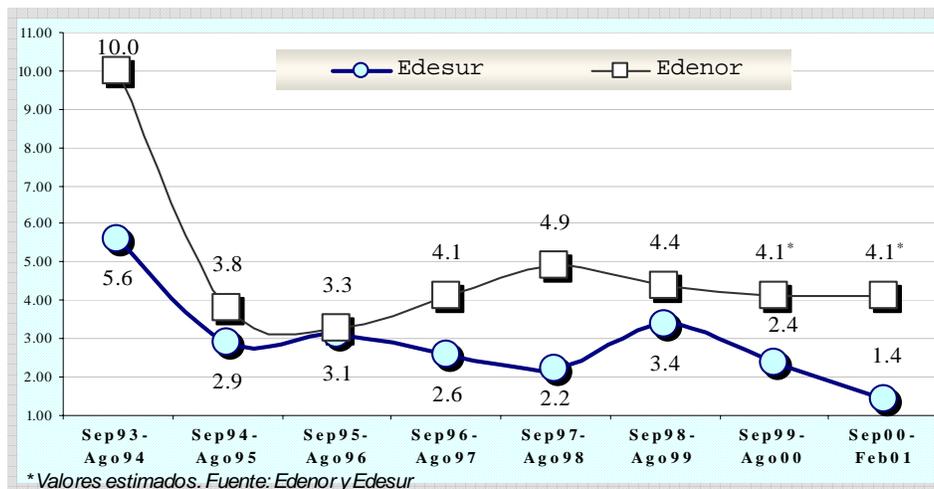
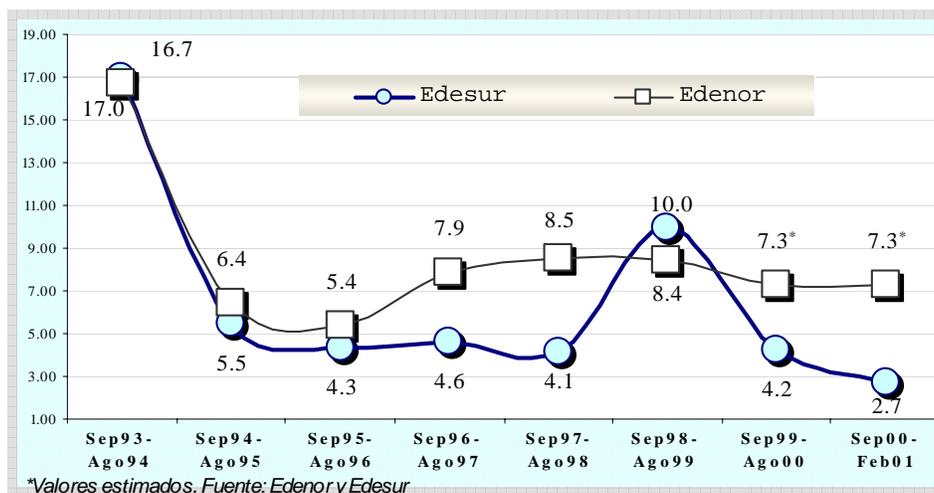


Gráfico 4

Tiempo total de interrupciones (por usuario)



Por distintas deficiencias observadas en la calidad del servicio en el período 1994-2001, el ENRE aplicó multas a las tres distribuidoras por 166 millones de pesos/dólares como señal para orientar las inversiones y compensar a los usuarios afectados por los incumplimientos. Un 75% de esa suma, 124 millones, revirtió hacia “usuarios cautivos” directamente afectados por los incumplimientos (Informe ENRE, 2001).

No obstante los resultados satisfactorios en términos de calidad, es posible conjeturar que la situación podría haber sido mejor si no hubieran existido por parte del ENRE demoras superiores al año y medio en el dictamen de resoluciones sobre lo actuado por cada distribuidora con relación a la calidad del producto y del servicio técnico. Desde el propio organismo regulador se reconoció, mediante la Nota ENRE 50.929, que los apartamientos respecto de los límites de tolerancia fijados en cuanto a los niveles de calidad revelan, además de algún grado de insuficiencia en la magnitud de las inversiones que debieron haberse realizado y/o en los gastos de operación y mantenimiento, que la suma de las sanciones aplicadas conforme a las pautas previstas contractualmente no funcionó como señal económica suficiente para revertir la conducta de las concesionarias.

En lo que respecta al tema de las inversiones, según los funcionarios del ENRE entrevistados, no resulta aplicable el señalamiento de incumplimientos puntuales referidos a determinada inversión prometida y no cumplida por tratarse de un esquema de control de resultados de la operación, en el que no se incluyeron obligaciones taxativas de realización de determinadas inversiones.

Asimismo, dada la índole del control por resultados que el ente debió implementar, no se efectuó el estudio del estado de las instalaciones respecto de las que se verificaron deficiencias en la calidad del suministro. Por ello, tampoco se conocieron los costos asociados a las posibles soluciones a implementar y no se contó con información sobre los

montos de las inversiones que podrían haberse considerado como no realizadas o gastos de operación y mantenimiento omitidos¹¹³.

Otro indicador relevante de la mejora en la calidad del servicio estuvo dado por la evolución de las restricciones a la demanda entre 1993 y 2001, tal como queda reflejado en la Tabla 7.

Tabla 7

Evolución de las restricciones a la demanda (GWh)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Racionamiento Tensión	43,0	9,2	5,2	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Racionamiento Cortes	14,3	14,6	13,5	4,0	7,7	1,5	14,2	8,0	8,0
Total	57,3	23,8	18,7	4,6	8,0	1,5	14,2	8,0	8,0

Fuente: I.A.E "General Mosconi" (2002)

Finalmente, la Tabla 8 demuestra que las empresas distribuidoras estuvieron levemente por encima del promedio de productividad del trabajo de empresas distribuidoras de América Latina.

¹¹³ Además, tal como lo expresáramos en el capítulo anterior, ante las menores exigencias de información para el control en relación a otros casos debido al diseño de la regulación, el ENRE se basó para sus apreciaciones cuantitativas y cualitativas fundamentalmente en la información contable de las empresas y no dispuso de un sistema de relevamiento de la información de costos e inversiones, permanente y adecuado, respaldado por bases de datos relacionadas y debidamente validado y auditado.

Tabla 8

Comparación internacional de productividad del trabajo (*)

Países	Empresas	Productividad del trabajo
Brasil	CEMIG	5.42
	CELG	3.79
	CEMAT	3.25
Argentina	Promedio distribuidoras	4.25
Chile	CONAFE	3.97
	EDELMAG	4.65
Colombia	EEPPM	6.21
	EPSA	2.70
Ecuador	ELEPCOSA	1.39
Venezuela	ENELVEN	6.24
	CADAFE	1.81
Perú	Luz del Sur	6.34
Uruguay	UTE	1.39
	Promedio	4.20

(*) GWh vendidos/empleados

Fuente: ADESPA (2001), en base a datos correspondientes a 2000

4.1.5 Calidad del servicio comercial

El primer elemento a destacar es la evolución desarrollada hacia la identificación de los usuarios individuales afectados por una falla del servicio y su correspondiente resarcimiento. Luego de una etapa preliminar (los primeros 12 meses a partir de la toma de posesión) donde se completaron las metodologías de control de calidad a poner en práctica, la Etapa 1 (desde septiembre de 1993 a agosto de 1996), se caracterizó por el control de la calidad técnica mediante índices globales que determinaban que los usuarios afectados por la mala calidad eran todos aquellos abastecidos por la instalación en la que se detectaba la falla, siendo el monto total de la sanción repartido entre todos estos usuarios de acuerdo a la participación respectiva en el consumo de energía. A partir de septiembre de 1996 se inició la Etapa 2, que estableció un control más exigente como consecuencia de que las

verificaciones de las interrupciones, niveles de tensión y perturbaciones fueron realizadas a nivel del usuario final. Es decir que se pudo identificar en forma individual cuáles usuarios habían sido afectados por una falla determinada y, de esta manera, se le reconoció al usuario afectado un crédito proporcional a la energía no suministrada.

Si bien la normativa no previó la elaboración de indicadores que permitiesen apreciar la evolución del tratamiento que las distribuidoras dieron a los pedidos de conexión o a la resolución de reclamos, hacia 2001, en el marco de la revisión tarifaria prevista para la finalización del segundo quinquenio de la concesión, se contempló la incorporación de algunos indicadores de este tipo, tales como tiempo promedio de rehabilitación en horas; porcentaje de efectividad en la rehabilitación de suministros; reclamos por error de facturación sobre el total de reclamos comerciales; porcentaje de efectividad en la resolución de reclamos; y tiempo promedio de resolución en días hábiles. De todos modos, aquella revisión fue interrumpida a principios de 2002 como consecuencia de la crisis económica y posterior devaluación de la moneda y pesificación de las tarifas.

A pesar de haber otorgado el ENRE un tratamiento más dinámico y efectivo a la resolución de reclamos que las distribuidoras¹¹⁴, el servicio comercial no fue uno de los mejores indicadores del sector eléctrico debido al déficit de recursos humanos y presupuestarios y a la baja formalización de los procedimientos administrativos que dificultaron una comunicación fluida entre el Departamento de Distribución y Comercialización y el Departamento de Atención a Usuarios, ambos involucrados en la resolución de reclamos. Así, no se instrumentaron mecanismos que obligasen a las distribuidoras a acreditar la solución del problema denunciado por el usuario, ni a facilitar

¹¹⁴ Ver Resolución 17/97 de la Auditoría General de la Nación.

que éste percibiese los montos emergentes de cada incumplimiento dentro de los plazos fijados y en el lugar más cercano a su domicilio. Asimismo, no se reglamentaron todas las etapas y diligencias procedimentales, lo que significó demoras en los plazos previstos para la tramitación y resolución de reclamos¹¹⁵.

4.1.6 Seguridad pública

Si bien existió un procedimiento de hecho para el tratamiento de los reclamos por seguridad pública, el mismo no se encontró aprobado por ninguna decisión administrativa del ENRE. A esto hay que añadir que al haber tenido los usuarios la posibilidad de acudir indistintamente ante la distribuidora o el ente regulador para la tramitación de reclamos, el ENRE destinó importantes recursos para solucionar casos puntuales que deberían haber sido solucionados en primera instancia por las concesionarias.

Con relación a las obras ejecutadas en la vía pública por parte de las empresas prestadoras del servicio, el ENRE no instrumentó un sistema preventivo de control, actuando luego de detectada la anomalía. La aplicación de sanciones que realizó el ente fue escasa con relación al incremento de anomalías detectadas mediante inspecciones, situación que desvirtuó el control.

El ENRE dio por cerrados varios expedientes por accidentes, producidos fundamentalmente por la “voladura de tapas” de las cámaras de distribución subterráneas, enviando sus actuaciones a archivo, siendo que las causales podrían haberse imputado a negligencias o falta de mantenimiento por parte de las distribuidoras. En otros casos, dadas

¹¹⁵ Ver Resoluciones 17/97, 52/00 y 117/02 de la Auditoría General de la Nación.

las restricciones presupuestarias y de recursos humanos, el organismo demoró sus resoluciones en la materia.

Por su parte, las distribuidoras no siempre comunicaron al ENRE los accidentes ocurridos en la vía pública (que contaron con significativa presencia de subcontratistas) y, cuando lo hicieron, fue en forma tardía, lo que dificultó el seguimiento del hecho y la eventual sanción. En varias oportunidades, el organismo regulador tomó conocimiento de los accidentes a través de informaciones periodísticas.

El incidente de la empresa Edesur en febrero de 1999 que dejó durante 11 días sin electricidad a 600 mil personas en la ciudad de Buenos Aires reveló que las empresas distribuidoras no tenían hasta ese momento planes de contingencia adecuados, tal como se desprende la Resolución 294/99 del ENRE. El ingeniero Veit, del área de Análisis Regulatorio del ENRE, en una entrevista realizada a los fines de esta investigación afirmó: *“Cuando sucedió el incidente y nosotros pedimos el plan de contingencia a las empresas distribuidoras, éstas nos taparon de papeles, nos llegaron los papeles todos dispersos. Es decir, cada área tenía un segmento de lo que se debía llevar a cabo en una emergencia pero no había un plan integrado”*. En relación a los motivos por los cuales no existía dicho plan, nuestro entrevistado hacía referencia a que *“...con la privatización entraron nuevos cuadros gerenciales en las empresas. Los operadores que vinieron (chilenos en el caso de Edesur) y los planes de racionalización, despido de gente, etc. de alguna forma relajaron la cultura empresaria eléctrica en el cual todo tiene que estar orientado a la seguridad y a la continuidad del servicio”*. La Resolución 294/99 del ENRE empezó a cambiar la situación, como lo señala el propio Veit: *“Cuando sucedió la catástrofe de Edesur, sacamos una resolución que consta de dos etapas: obligamos a las empresas a presentar un plan integral de emergencia en un lapso de tiempo relativamente corto (50 días) y en la*

segunda etapa el plan resumido debió ser completado y verificado por un auditor de calidad...Los nuevos planes apuntaron a una buena coordinación, la formación del comité de crisis, la comunicación y la salvaguardia de los clientes. Es decir, qué hacer dentro del plan para atender a todos los casos con un orden de prioridad si hay una falla”.

4.1.7 Protección del medio ambiente

Justificándose en el control por resultados que establecía el diseño regulatorio, el ENRE no efectuó observaciones de los ante-proyectos técnicos de las obras de construcción, mejoramiento y/o ampliación de instalaciones o activos esenciales del servicio de distribución en materia ambiental. Asimismo, el ente tampoco implementó, en tiempo y forma, el control de la gestión ambiental de las distribuidoras y de las transportistas de energía eléctrica.

Recién sobre el final del período temporal de nuestro estudio, comenzó a reconocerse desde el organismo regulador la necesidad de ir más allá del control por resultados e involucrarse en los procesos de gestión de las empresas en materia de protección del medio ambiente, a partir de del artículo 56, inciso k, la de la Ley 24.065 que faculta al ENRE a velar por la protección del medio ambiente en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad, incluyendo el derecho de acceso a las instalaciones de propiedad de las empresas.

Por otro lado, la coordinación de tareas y esfuerzos conjuntos entre las áreas dedicadas al tema ambiental de los diferentes municipios y el ENRE fue inexistente, lo que condujo a una situación preocupante al generar zonas grises frente a las distribuidoras, no cubiertas ni por el ente regulador ni por los municipios.

Finalmente, cabe añadir que el organismo regulador demoró seis años en solicitar la actualización de la información sobre la existencia de PCB en los equipos de las empresas del mercado eléctrico¹¹⁶. Tal solicitud fue motivada a partir de diferentes protestas sociales reflejadas por los medios de comunicación en el año 2000, no respondiendo por lo tanto a una planificación operativa del ENRE para prevenir las consecuencias que para el medio ambiente podría haber acarreado un manejo desaprensivo de la problemática del PCB.

4.2. Gas natural

El nivel de capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio de gas natural puede ser definido como medio, a partir de 1- un grado medio de calidad de las reglas de juego, que si bien puso énfasis en las metas de largo plazo que priorizaron la eficiencia y la competitividad en el momento de la privatización de Gas del Estado, mostró un elevado grado de concentración en el mercado mayorista de gas tras la privatización de YPF en bloque; 2- un nivel medio de desarrollo organizacional del ENARGAS, con estabilidad de los directores, flexibilidad y capacidad de respuesta al entorno pero, como contrapartida, un bajo grado de formalización de los procedimientos, recortes presupuestarios e insuficiente cantidad de personal técnico especializado; y 3- una virtuosa relación de este organismo

¹¹⁶ Los bifenilos policlorados, o PCB por sus siglas en inglés, son aceites pertenecientes a los hidrocarburos aromáticos clorados, que se obtienen a partir de agregados de átomos de cloro a moléculas de difenilos de origen sintético. Su uso en la industria eléctrica se basó fundamentalmente en la resistencia intrínseca al fuego y su estabilidad química, ideal para la elaboración de una amplia gama de productos. Pero estas mismas propiedades hacen de los PCB una sustancia peligrosa para el ambiente y la salud de las personas. El peligro más importante que puede traer aparejado el uso de transformadores que contienen PCB está asociado a su funcionamiento defectuoso que produce pérdidas o fugas de estas sustancias que contaminan fácilmente el suelo, el agua y las napas freáticas; y debido a su extrema resistencia a la ruptura química y biológica, tienden a acumularse, permanecer y biomagnificarse en los organismos vivos.

con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, destacándose el grado de autonomía relativamente alto en relación a la agencia gubernamental encargada de la política sectorial (lo cual permitió la continuidad de la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio más allá de los intereses políticos de corto plazo) y el grado de independencia relativamente alto de las presiones de las empresas encargadas de la prestación del servicio.

Como a continuación explicaremos, este grado medio de capacidad de gestión estatal determinó un grado medio de protección de los derechos de los usuarios, con puntos fuertes y débiles. Entre los primeros, sobresalen la dinámica competitiva en transporte y especialmente en distribución que previno prácticas abusivas de las empresas, los resultados satisfactorios en términos de la calidad del servicio técnico, la creación de agencias regionales para atender a los usuarios y la mejora en la seguridad pública. Por su parte, los puntos débiles estuvieron vinculados al incremento de la cobertura no orientada de manera prioritaria a los sectores de menores ingresos, el fuerte incremento del precio de gas en “boca de pozo” debido a la insuficiente competencia mayorista que implicó aumentos en la tarifa final, las demoras en la tramitación y resolución de reclamos y la falta de atención a la cuestión ambiental.

4.2.1 Extensión de la cobertura

A diferencia del servicio de energía eléctrica que tuvo una extensión “pro-pobre”, la evolución de la cobertura del servicio de gas natural no se orientó de manera prioritaria hacia los sectores de menores ingresos. Como lo demuestra la Tabla 9, mientras que el decil más pobre vio reducido su acceso al servicio, el resto de los deciles experimentaron una expansión de la cobertura que giró alrededor de los 10 puntos porcentuales en todos los

casos, con excepción del segundo y el último decil donde la extensión fue menor (en este último caso porque se partía de un alto nivel de cobertura de casi el 93%). En consecuencia, no se observaron indicios de una extensión progresiva de la cobertura del servicio dado que la expansión de la red alcanzó a una mayor proporción de los hogares no cubiertos en los deciles de ingresos más altos en comparación con los más bajos, lo cual reflejó la falta de una política de expansión del servicio de gas natural basada en su condición de servicio básico que garantizase el acceso a los hogares más postergados de la sociedad.

Tabla 9

Cobertura de la red de gas natural (porcentajes y puntos porcentuales)

Decil	Cobertura 1990/1991	Cobertura 2000/2001	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/100- (a)
1	25,5	21,6	-15,3	-3,9	-5,2
2	40,2	45,9	14,2	5,7	9,5
3	50,3	61,9	23,1	11,6	23,3
4	61,0	70,0	14,8	9,0	23,1
5	65,1	77,7	19,4	12,6	36,1
6	74,8	84,4	12,8	9,6	38,1
7	76,5	85,7	12,0	9,2	39,1
8	81,0	91,2	12,6	10,2	53,7
9	85,1	95,6	12,3	10,5	70,5
10	92,7	98,2	5,9	5,5	75,3
Total	65,2	73,2	12,3	8,0	23,0

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

4.2.2 Concentración de la propiedad y dinámica competitiva

Mediante la subdivisión de la empresa Gas del Estado en dos sociedades transportadoras y ocho unidades de distribución¹¹⁷, se apuntó a configurar un mercado caracterizado por una dinámica competitiva, lo cual se sustentaba en el argumento de que el incremento en el número de actores en el sector permitiría introducir presiones competitivas y, en consecuencia, distribuir el poder de mercado de forma tal de prevenir la instrumentación de prácticas abusivas de los mismos. Para ello, tal como lo reflejamos en el capítulo anterior, además de desintegrar verticalmente y segmentar a la empresa estatal en varias unidades de negocios, el marco regulatorio impuso una serie de restricciones legales en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases así como en un mismo segmento de las mismas, orientadas a evitar la reintegración de los respectivos sectores.

Estas restricciones establecidas en la Ley 24.076 se vieron atenuadas en sus alcances reales a partir de las disposiciones del Decreto reglamentario 1.738/92, lo cual condujo a un proceso de concentración moderada, en el que, no obstante, no se configuraron las situaciones de concentración previstas en las reglas de juego del marco regulatorio gasífero (Ver Tabla 7 del Anexo). En este proceso de concentración moderada cabe señalar la presencia de un núcleo reducido de grandes conglomerados empresarios, que redujo las posibilidades de garantizar un funcionamiento plenamente competitivo del sector y elevó el riesgo de que tales actores implementaran distintos tipos de prácticas discriminatorias (subsídios cruzados, precios de transferencia, etc.), con sus consiguientes

¹¹⁷ En 1997 se agregó una novena empresa de distribución, al otorgar el Estado la licencia para la explotación del servicio en el área del noroeste del país a la sociedad denominada “Distribuidora de Gas NEA Mesopotámica S.A.”.

impactos negativos sobre el acceso de los usuarios a menores precios y mayores niveles de calidad del servicio.

Particularmente cabe resaltar el caso de las dos transportadoras existentes en el país, Transportadora de Gas del Norte (TGN) y Transportadora de Gas del Sur (TGS). El control accionario de estas empresas denotó la presencia de importantes productores gasíferos del país e, incluso, de grandes usuarios industriales de dicho consumo energético. Así, por ejemplo, TGN fue controlada (67,5%) por Gasinvest S.A., empresa en la que los grupos Soldati (a través de la Compañía General de Combustibles S.A. y de Transcogas S.A.) y Techint (a través de Inversora Catalinas S.A. y de Techint Argentina Overseas S.A.) tuvieron una participación agregada del 54,4% tratándose, en ambos casos, de importantes productores gasíferos (a partir de la propia Compañía General de Combustibles S.A. y de Tecpetrol S.A., respectivamente) en la región norte del país y, a la vez, muy particularmente en el caso de las plantas siderúrgicas del grupo Techint, de grandes usuarios industriales.

Por su parte, en el caso de TGS, el control accionario de la misma (67%) reayó en la Compañía de Inversiones de Energía S.A. (CIESA), resultado de una joint venture entre Enron (de Estados Unidos) y el grupo Pérez Companc (a través de Pecom Energía S.A. y de Pérez Companc International S.A.) que, también, al igual que Techint, tuvo una muy importante presencia como productor de gas natural en la zona sur del país (el cuarto a nivel nacional) y, a la vez, contó con diversas plantas industriales que eran grandes usuarias de gas (Azpiazu, 2002).

Más allá de este proceso de concentración moderada, el principal problema estuvo en la insuficiente competencia en el mercado mayorista de gas. Dado que la empresa estatal Gas del Estado era la encargada de la compra, transporte, distribución y comercialización

del gas natural pero, a diferencia de la empresa estatal de electricidad, no estaba a cargo de la producción, tarea de la cual se ocupaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la privatización de esta en 1993 tuvo una incidencia directa en el desempeño del sector gasífero, debido a que el marco regulatorio estableció que las variaciones del precio mayorista (en “boca de pozo”) debían ser automáticamente trasladadas por las distribuidoras a los usuarios (lo cual desincentivó a las distribuidoras a negociar precios más bajos con los productores¹¹⁸).

Como señaláramos en el capítulo anterior, en el marco de una profunda desregulación del mercado de combustibles, YPF se privatizó en bloque, ya sea porque se privilegió el mayor valor que obtendría el fisco por la venta de una empresa cuasi monopólica o porque se quiso tener un “campeón nacional” monopólico privado que pudiera competir internacionalmente. Así, el diseño de la privatización dejó de lado las recomendaciones de los especialistas que coincidían en que la solución más eficiente consistía en dividir la empresa en varias compañías, estrategia orientada a la configuración de un mercado menos concentrado que hiciera posible conductas y resultados pro-competitivos.

La desregulación de precios en “boca de pozo” realizada a comienzos de 1994 se hizo en un entorno poco apto para la formación de un mercado competitivo: una sola empresa (YPF) controlaba el 60% de las ventas; la explotación de reservas demandaba

¹¹⁸ Este problema intentó ser parcialmente atenuado en 1995 cuando el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1.020/95, estableció un régimen de compra de gas optativo para las licenciatarias, tendiente a crear alternativas para desarrollar el mercado de corto plazo del gas natural. El mecanismo creado intentó, sin mayores resultados, otorgar incentivos a las distribuidoras para que comprasen gas natural en dicho mercado a precios menores que los pactados en los contratos de más largo plazo (éstos últimos eran los presentados por las empresas al ENARGAS al solicitar las autorizaciones de pase a tarifa del precio del gas).

fuertes inversiones, lo que frenaba la oferta de nuevos oferentes, ya que implicaba costos hundidos de producción y retrasos entre la entrada en el sector y el desarrollo de la capacidad de ofertar; y existían barreras legales para el ingreso, debido que para adquirir el derecho de propiedad era preciso obtener un permiso de exploración y posteriormente una concesión de explotación por parte de la Secretaría de Energía. En este contexto, un alto nivel de reservas en manos de una empresa o grupo coligado funcionó como una barrera a la entrada de nuevos competidores, o como un elemento disuasivo del intento de competidores menores para intentar involucrarse en una política comercial agresiva destinada a ganar participación en el mercado.

Si bien el sendero expansivo del precio de gas en “boca de pozo” fue originado en la fuerte concentración de la oferta, también existieron prácticas de YPF que, al limitar la competencia, aumentaron la capacidad de esta empresa para liderar aumentos de precios. Ante esta situación, haciendo uso de la facultad de prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas e indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, otorgada por el artículo 52 de la Ley 24.076, el ENARGAS obligó a YPF a eliminar algunas conductas restrictivas de la competencia que la empresa desarrollaba, entre las cuales sobresalían el cierre de alternativas a licenciatarias para comprar gas de Bolivia; cláusulas anticompetitivas en los contratos de venta a clientes directos y distribuidores, que prohibían la reventa de gas fuera de su planta o de su área de exclusividad, imponiendo multas que duplicaban o triplicaban el precio del gas; imposición de fórmulas de ajuste a los distribuidores; y cláusulas contractuales que subordinaban las decisiones de precios de productores independientes a las de YPF. Como consecuencia de las acciones desarrolladas por el ENARGAS, YPF se vio obligada a reducir el costo del gas

natural en un 3% y a comprometerse a reducir su participación a su propia producción, lo cual significó pasar del 60% al 51% de la oferta de gas natural en 2001.

No obstante estos límites impuestos por el ENARGAS, el elevado grado de concentración del mercado productor, que otorgó a la empresa líder y sus principales seguidoras un alto poder de negociación, a la vez que una amplia libertad en lo que respecta a la fijación de precios, trajo aparejado subas considerables en el precio mayorista (40% entre 1993 y 2001) y, a partir del traslado automático por parte de las distribuidoras del costo de adquisición del gas natural, en las tarifas finales abonadas por los distintos usuarios.

4.2.3 Tarifas

A pesar de que durante el proceso previo a la privatización hubo un incremento importante de las tarifas para atraer a las principales firmas internacionales con conocimientos y capacidad financiera, el precio final del gas natural aumentó entre 1993 y 2001 casi un 13% para el sector residencial y un 4,6% para el sector industrial promedio, tal como lo refleja la Tabla 10. Sin embargo, los componentes regulados de la tarifa final explican una pequeña proporción del aumento total. La tarifa final para el servicio residencial aumentó sólo un 3% por la incidencia de los componentes regulados de distribución y transporte. Por otra parte, como consecuencia de los descuentos otorgados a los grandes usuarios, la incidencia de los componentes regulados en la tarifa final industrial fue negativa durante el mismo período (cerca del 14%)¹¹⁹. El problema consistió en que

¹¹⁹ Es oportuno añadir que recién en 1999 a través de la Resolución 1.190/99 el ENARGAS dispuso el traslado a las tarifas de las reducciones en los aportes patronales dispuestas a partir de enero de 1994. Sin embargo, y sin mayores justificaciones fundadas al respecto, la neutralidad tributaria (es decir, la disminución

esta dinámica de precios en los segmentos regulados se vio contrarrestada por el significativo aumento del precio de gas en “boca de pozo”, al que hiciéramos referencia en el apartado anterior. Por lo tanto, la razón del resultado neto hay que buscarla en el sector de producción, dominado por YPF, que se privatizó un año después que Gas del Estado. En particular, las características que dominaron el proceso privatizador de YPF, con una altísima participación en la oferta, provocaron que no se generaran menores precios del gas natural a los usuarios finales.

Tabla 10

Variación de las tarifas finales de gas (diciembre de 1992 a diciembre de 2001)

Concepto	Tarifa residencial	Tarifa industrial
Tarifa Final	12,9	4,6
Componente regulado	3,3	-13,9
- Transporte	0,3	1,1
- Distribución	3,0	-15,0
Gas	9,6	18,5

Fuente: elaboración propia, en base a datos del ENARGAS

Cabe destacar en relación a los descuentos obtenidos por los grandes usuarios, con su consiguiente impacto en los componentes regulados de la tarifa final industrial, la posibilidad que tuvieron aquellos de comprar el gas directamente a los productores y/o comercializadores. Como se puede observar en la Tabla 11 respecto a la modalidad de

de tarifas en este caso) fue aplicada exclusivamente sobre los grandes usuarios industriales, mientras que los usuarios cautivos de las distribuidoras (en especial, los residenciales) quedaron al margen de dicho beneficio (Azpiazu y Schorr, 2002).

Asimismo, el ENARGAS tampoco implementó el denominado “sistema de tarifa social”, dirigido a los sectores de menores recursos económicos.

comercialización del gas, se registró un fuerte incremento de lo que se conoce como by pass comercial, es decir, comprar el gas directamente a los productores y contratar exclusivamente con las distribuidoras los servicios de transporte y/o distribución. En cambio, fue mucho menor el incremento del gas que se comercializó a través de la construcción por parte de los grandes usuarios de sus propios caños para la conexión directa a los gasoductos de transporte (by pass físico). Asimismo, si a los by pass físicos y comerciales se agregan los usuarios situados directamente en “boca de pozo” (usuarios sin vinculación con los sistemas de transporte y/o distribución) y el gas de proceso de la planta General Cerri, resulta que aproximadamente la mitad del gas que se consumió en Argentina durante 2001 fue negociado directamente entre el productor (eventualmente, un comercializador) y el gran usuario final, mientras que en 1993 ese volumen era inferior al 8%.

Tabla 11

Gas entregado según modalidad de comercialización (MM m3/día)

Modalidad de comercialización	1993		2001	
	Volumen	%	Volumen	%
A- Reventa usuarios	54,812	92,2	39,239	49,6
B- By pass comercial	0,914	1,5	26,079	33,0
Subtotal distribución	55,726	93,8	65,318	82,6
C- By pass físico	0,496	0,8	7,445	9,4
Subtotal by pass	1,410	2,4	33,324	42,4
D- Planta Cerri	3,211	5,4	3,634	4,6
E- Boca de pozo	0,000	0,0	2,641	3,3
Total A+B+C+D+E	59,434	100	79,039	100

Fuente: Informe ENARGAS (2001)

Entre las características principales del sistema tarifario, sobresalieron las siguientes: las tarifas abonadas por el usuario final disminuyeron a medida que se redujeron

las distancias al yacimiento, producto de un menor costo de transporte; los servicios en firme fueron más caros que los interrumpibles, debido a que el mayor costo estuvo dado por la reserva de transporte; en todas la categorías del servicio, el costo por m³ disminuyó a medida que aumentó el consumo; en los servicios firmes, el costo por m³ disminuyó a medida que se utilizó más plenamente la capacidad diaria contratada; los servicios conectados a las redes de distribución fueron más caros que los conectados directamente a los gasoductos troncales.

Debido fundamentalmente al aumento de tarifas del 30% promedio registrado durante el proceso previo a la privatización (en el que destacó el incremento del 100% de las tarifas residenciales), la rentabilidad promedio de las empresas gasíferas fue del 11,1% en relación al patrimonio neto y del 15,9% en relación a las ventas entre 1994 y 2001. Esto contrasta con la rentabilidad sobre el patrimonio neto y sobre las ventas de la elite empresaria local no vinculada a las privatizaciones, que fue del 2,9% y del 0,7% respectivamente durante el mismo período (Azpiazu y Schorr, 2003). De esta manera, y más allá de los diferentes desenvolvimientos que tuvieron las 9 distribuidoras y las 2 transportistas desde que iniciaron sus actividades, el volumen global de ganancias permitió a las empresas hacia 1999 recuperar el monto inicial que habían desembolsado para resultar adjudicatarias de las distintas unidades de negocio en que se subdividió la empresa estatal al ser privatizada. Se trató de una rápida recuperación de la inversión original, teniendo presente que las concesiones para prestar los servicios de transporte y distribución de gas se otorgaron por un lapso de 35 años con la posibilidad de ser prorrogadas por 10 años adicionales¹²⁰.

¹²⁰ Es oportuno agregar que aún durante el Plan de Convertibilidad y la consecuente sobrevaluación del peso, los precios finales del gas en Argentina se ubicaron entre los más bajos a nivel internacional. Sin embargo,

4.2.4 Calidad del servicio técnico

El desempeño de la industria resultó satisfactorio en términos de calidad del servicio técnico, en un contexto de seguridad jurídica, a partir de la intervención del Parlamento en la privatización y elaboración del marco regulatorio, que fomentó el mantenimiento de la credibilidad sobre la continuidad de las directrices de acción política en materia gasífera a largo plazo, independientemente de los vaivenes del ciclo electoral.

Las empresas cumplieron razonablemente con los objetivos buscados en términos de calidad, cubriendo las demandas de abastecimiento, mejorando los sistemas y disminuyendo las interrupciones del servicio¹²¹. Esto fue producto, en gran medida, del cumplimiento por parte de las licenciatarias durante el primer quinquenio de la concesión con las inversiones obligatorias asumidas, tanto en la realización de obras como en los montos invertidos. Al finalizar esta etapa, el criterio de intervención estatal se orientó hacia el control por resultados, quedando las empresas en libertad de determinar las inversiones que permitiesen cumplir con los niveles de calidad fijados por el ENARGAS.

En materia de transporte de gas natural, como se observa en la Tabla 12, la cantidad de gas inyectado a los gasoductos creció de 64.270 millones de m³/día en 1993 a 94.343 millones en 2001, lo que supuso un incremento de casi el 48%, con un crecimiento anual del 5,3%. Esto significó disminuir abruptamente las restricciones de gas natural, de 21,4 millones de m³/día en 1993 (equivalentes al 35,9% del gas entregado) a 1,5 millones de

esta comparación no es del todo relevante para evaluar el desempeño del sector ya que, al no tratarse de un bien transable, en cada país el valor está influido por la dotación de recursos y la demanda interna, y en este sentido Argentina tiene una importante cantidad de reservas, comparada con muchos de los países más desarrollados.

¹²¹ Ver Informe 174/02 de la SIGEN.

m³/día en 2001 (2,0% del gas entregado), en un período en el que las temperaturas medias se mantuvieron constantes¹²².

Tabla 12

Evolución de la inyección de gas

	1993	2001	Aumento	% año 2001	Crecimiento anual
Cuenca neuquina	37.049	52.285	41,1%	55,1%	4,6%
Cuenca austral	14.594	19.881	36,2%	20,9%	4,0%
Cuenca noroeste	10.508	17.291	64,6%	18,2%	7,2%
Gas distribuido fuera del sistema	2.119	2.836	33,8%	3,0%	3,8%
Usinas fuera del sistema de gasoductos	0	2.641	-	2,8%	-
Total (incluye exportación)	64.279	94.934	47,7%	100%	5,3%

Fuente: Informe ENARGAS (2001)

Por su parte, la Tabla 13 demuestra que la capacidad de transporte de los gasoductos troncales creció un 68,5 pasando de 71,7 millones de m³/día en 1993 a 120,8 millones en 2001, con un volumen máximo inyectado en un día en 1993 de 71 millones de m³, mientras que en 2001 fue de 116 millones (+46%). Asimismo, los kilómetros de gasoductos aumentaron un 19% (de 10.713 en 1993 a 12.800 en 2001) y la capacidad de compresión un 53% (de 547 mil HP en 1993 a 839 mil HP en 2001).

¹²² Vale aclarar que estas restricciones se refieren a cortes programados de clientes que tienen contratos “interrumpibles”, cuya característica central es que son pasibles de interrupciones.

Tabla 13

Capacidad nominal del sistema de transporte (MM m3/día)

	1993	1998	1999	2000	2001	Índice (diciembre de 1992=100)
TGN	24,60	42,50	47,70	52,30	54,40	221,1
TGS	47,10	60,60	61,30	64,20	66,40	141,0
Total	71,70	103,10	109,00	116,50	120,80	168,5

Fuente: Informe ENARGAS (2001)

Finalmente, los indicadores de las licenciatarias de transporte que aparecen en la Tabla 14 reflejan los resultado satisfactorios alcanzados en cuanto a operación y mantenimiento en 2001.

Tabla 14

Indicadores de Operación y Mantenimiento de las Transportistas

Indicador	Valor de referencia	TGS	TGN
Protección Catódica	100%	100%	99,6%
Estado de los Gasoductos	100%	100%	100%
Confiabilidad del Sistema de Compresión	96%	98,68%	97,46%
Capacidad de reservas en plantas reguladoras para sistemas aislados	95%	97,78%	96,20%
Disponibilidad del sistema de Compresión	90%	95,54%	93,77%

Fuente: Informe ENARGAS (2001)

En materia de distribución, en kilómetros de redes de distribución, se pasó de 67,4 miles en 1992 a 111,7 en 2001, con una incorporación de 44.300 km. (lo que equivalió a un aumento del 65,8%). Por su parte, los indicadores de operación y mantenimiento de las

licenciatarias de la Tabla 15 revelan los resultados satisfactorios obtenidos en materia de calidad del servicio técnico.

Tabla 15

Indicadores de Operación y Mantenimiento de las Distribuidoras

Indicador	Valor de referencia	Metrogas	BAN	Cuyana	Centro	Sur	Pampeana	Litoral	Gasnor
Protección catódica	100%	99,64%	100%	100%	92,72%	100%	100%	100%	100%
Fugas por km.	91%	96,07%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tiempo promedio de reparación de fugas	80%	93,08%	94,03%	89,8%	85,18%	96,47%	98,20%	97,32%	95,53%
Tiempo de respuesta ante emergencias	91%	92,62%	99,08%	98,66%	97,69%	98,89%	99,94%	96,05%	97,02%
Interrupción del suministro	80%	99,81%	100%	99,57%	99,37%	96,99%	99,27%	98,23%	99,21%

Fuente: Informe del ENARGAS (2001)

Más allá de la aceptable calidad del servicio técnico alcanzada tanto por las transportistas como las distribuidoras, es posible conjeturar que dicha calidad podría haber sido más elevada si la efectividad de los procesos sancionatorios del ENARGAS no hubiese quedado desvirtuada por la interposición de recursos administrativos de las empresas, lo cual redujo los incentivos para que las empresas invirtieran más en la prestación del servicio¹²³. En este mismo sentido, el informe elaborado en 2004 por la Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) acerca del grado de

¹²³ Vale considerar que hasta tanto las sanciones no quedasen firmes, no podía reclamarse el pago.

cumplimiento de los contratos de concesión de distribución y transporte de gas natural, afirma que las licenciatarias interpusieron recursos con o sin fundamentos, limitando de esta manera el efecto ejemplificador y preventivo de conductas que tienen las sanciones. La Tabla 16 muestra que el 32% de las sanciones aplicadas por el ENARGAS a las distribuidoras estaban pendientes a diciembre de 2001.

Tabla 16

Sanciones aplicadas a licenciatarias (en miles de pesos/dólares)

Empresa	Monto	Pagado	Pendiente
Metrogas	2.489	2.099	390
Gas Natural BA	700	255	445
Camuzzi Pampeana	1.567	1.337	230
Camuzzi Sur	1.002	877	125
Litoral Gas	637	252	385
Ecogas Centro	510	90	420
Ecogas Cuyana	348	198	150
Gasnor	488	278	210
Gasnea ¹²⁴	175	10	165
Total	7.917	5.397	2.520

Fuente: UNIREN (2004)

¹²⁴ Como explicamos anteriormente, la licencia fue otorgada en 1997 (casi cinco años después de la adjudicación de las otras ocho licenciatarias) sobre un área sin gasoductos, no atendida por Gas del Estado y con la obligación de invertir durante los primeros cinco años de la licencia. Ante el no cumplimiento de las inversiones previstas para el segundo año, el ENARGAS mediante la Resolución 2.346/01 le aplicó a la empresa una multa de 100 mil pesos/dólares, ejecutó la garantía presentada por 451 mil y recomendó al Poder Ejecutivo la caducidad de la licencia. La resolución fue apelada ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y hasta la finalización de nuestro período de estudio no hubo dictamen al respecto.

4.2.5 Calidad del servicio comercial

Al igual que en el servicio de energía eléctrica, este indicador resultó uno de los de más baja calidad del servicio de gas natural como consecuencia de recortes presupuestarios, insuficiente cantidad de personal, bajo grado de formalización de los procedimientos e insuficientes oficinas de atención a usuarios a nivel nacional por parte del ENARGAS, pese a la creación de cinco delegaciones en el ámbito nacional y posteriormente diez agencias regionales dentro de las delegaciones antes mencionadas.

A pesar del aumento del número de sucursales de las empresas distribuidoras, que pasaron de 124 en 1992 a 307 en 2001, como parámetro de accesibilidad del usuario, la atención comercial y la respuesta a los reclamos de los usuarios fueron deficientes ya que el tiempo insumido tanto por las licenciatarias como por el ENARGAS para la tramitación de los reclamos excedió los plazos razonables¹²⁵.

En ninguno de los reclamos de los usuarios surgen evidencias de que el organismo regulador hubiera procedido a analizar las respuestas dadas por las licenciatarias, toda vez que sólo comunicó las mismas al reclamante “para su consideración”. En el 90% de los reclamos no existió evidencia de que el ENARGAS realizase un seguimiento luego de enviada la nota de comunicación al usuario de la respuesta dada por la empresa, de manera de verificar su solución definitiva. Además, en el 37% de los reclamos no obró constancia del traslado por parte del ente a las licenciatarias de los reclamos para que formularsen su descargo y en el 43% de los reclamos no quedó acreditada la recepción de la empresa.

¹²⁵ Esto quedó reflejado en las Resoluciones 198/95, 118/96, 100/98, 102/99 y 183/01 de la Auditoría General de la Nación. Entre las distribuidoras la que tuvo peores resultados fue Metrogas, mientras que Camuzzi Pampeana y Ecogas Centro fueron las que alcanzaron los resultados menos insatisfactorios.

Por su parte, las empresas evidenciaron un cumplimiento tardío de la obligación de habilitar el servicio una vez solucionados los inconvenientes que habían motivado la interrupción del servicio; asimismo, enviaron al ENARGAS la información necesaria para la elaboración de los índices de calidad del servicio comercial fuera de los plazos estipulados, afectando en forma específica a los usuarios en cuanto a la relación calidad-precio del servicio¹²⁶. En el 57% de los reclamos constaron notas dirigidas por las distribuidoras a los usuarios, en las cuales detallaron los conceptos del resarcimiento pero no indicaron el monto en pesos de cada uno, lo que no permitió verificar que los montos se correspondiesen con el importe de los cargos, tasas y tarifas vigentes al momento de la liquidación.

4.2.6 Seguridad pública

A lo largo del período de nuestro estudio se registró una mejora en la seguridad pública a partir de una serie de medidas correctivas adoptadas por las empresas, entre las que se destacaron nuevas técnicas en trabajos sobre líneas bajo presión; cumplimiento de las reglamentaciones de higiene y seguridad en el trabajo; capacitación del personal afectado a mantenimiento; mejora en la señalización y vallado de las obras y control y reparación de fugas.

El ENARGAS desarrolló jornadas y reuniones técnicas con las licenciatarias con vista a fomentar programas de gerenciamiento de riesgos e integridad de cañerías, calificación de personal, etc., tendientes a generar marcos de actuación progresivos basados en la prevención de daños. En este sentido, es importante reconocer el proceso de mejora y

¹²⁶ Ver Resolución 119/02 de la Auditoría General de la Nación.

actualización de los planes de prevención y contingencia por parte de las empresas licenciatarias, alentado e impulsado por el ENARGAS.

No obstante, no constaron actuaciones del ente que indicasen la realización de un análisis formal y documentado de aquellos planes que permitiesen inferir si los mismos eran integrales y en versiones vigentes, si guardaban plena concordancia con el marco normativo aplicable y el grado de implementación efectiva. La capacidad operativa del organismo para realizar esta tarea se encontró limitada por un proceso paulatino de reducción en la dotación de personal técnico especializado.

Por otro lado, al haber permitido el ENARGAS un amplio margen de libertad en el diseño de los planes de prevención y contingencia por parte de las licenciatarias, se obstaculizó la generación de ámbitos de intercambio y coordinación de esfuerzos ante circunstancias que así lo demandaron.

La empresa transportista TGN fue la que concitó la mayor preocupación por parte del ENARGAS, dado que asumió riesgos en forma constante y se desempeñó muy cerca del límite de la prudencia exigible como operador responsable y prestador de un servicio público. A diferencia de la otra transportista (TGS) que evidenció un aceptable cumplimiento en materia de prevención de accidentes, TGN tuvo 11 accidentes, siendo el más grave el acontecido en la zona de Las Mesitas (Salta) cuando una explosión produjo la muerte de 9 operarios en 1998. La multa aplicada por el ENARGAS de 5.600.000 pesos/dólares fue apelada por la empresa (quien hizo abuso de dicho recurso en reiteradas oportunidades) y no hubo dictamen hasta la finalización del horizonte temporal de nuestro estudio.

Cabe añadir finalmente que, de acuerdo al informe de la UNIREN (2004), el análisis de los expedientes de accidentes de las licenciatarias permitió apreciar una significativa participación de subcontratistas en el acontecimiento de los hechos.

4.2.7 Protección del medio ambiente

En un contexto de bajo grado de concienciación e interés de la cuestión ambiental, sobresalieron los reiterados incumplimientos de las empresas transportistas en materia de protección ambiental. Así, TGN tuvo una elevada emisión de gases contaminantes, mientras que TGS registró un alto nivel de ruidos en estaciones reguladoras.

La demora por parte de las licenciatarias en el suministro de la información necesaria para la elaboración de indicadores de calidad del servicio, afectó la protección ambiental dado que esos indicadores constituían una importante herramienta para detectar anomalías en tiempo oportuno y aplicar medidas correctivas.

El ENARGAS no alcanzó un nivel aceptable de auditorías, las cuales resultaban imprescindibles para constatar la veracidad de los datos aportados por las distintas licenciatarias. Dicha situación se agudizó ante el fracaso en la contratación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires para la realización de auditorías, quedando la ejecución de las mismas supeditada a disponibilidades presupuestarias y de personal propio.

Asimismo, el ENARGAS no elaboró un sistema de registro de consultas y denuncias apto para determinar las áreas críticas donde se registraban la mayor cantidad de incidentes ambientales, a efectos de exigir a las empresas dar prioridad a las mismas.

4.3 Telecomunicaciones

El nivel de capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio de telecomunicaciones puede ser definido como medio-bajo, a partir de 1- un grado medio de calidad de reglas de juego, caracterizadas por su inestabilidad, alta discrecionalidad y la preservación de reservas legales de mercado, aunque atenuada por la amenaza de entrada de competidores; 2- un bajo desarrollo organizacional de la CNC, a partir de las remociones frecuentes y arbitrarias de los directores, recorte progresivo de competencias y problemas de información para el control del desempeño empresarial; y 3- una no virtuosa relación de la CNC con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación, destacándose la falta de autonomía del poder político y la alta vulnerabilidad a las presiones empresariales.

A continuación explicaremos cómo este grado medio-bajo de capacidad de gestión estatal tuvo su correlato en la protección de los derechos de los usuarios, que se vieron favorecidos por el notable incremento de la calidad del servicio técnico, pero con una expansión de la cobertura que no se concentró en los sectores de menores ingresos, escasa dinámica competitiva que posibilitó abusos de las empresas dominantes, tarifas elevadas (de las más caras del mundo, en particular en el nivel residencial), plazos excesivamente discrecionales en la tramitación y resolución de reclamos y falta de atención a la cuestión ambiental.

4.3.1 Extensión de la cobertura

La extensión de la red telefónica fue una de las condiciones a cumplir para acceder a la prolongación del período de exclusividad. Este incentivo generó que, de todas nuestras unidades de análisis, el servicio telefónico, con un relativamente bajo nivel de cobertura a

finés de la década de los ochenta, fuera el que más incrementó su nivel de cobertura, de la mano de la fuerte reducción del valor de la línea telefónica, que disminuyó progresivamente de 1500 dólares en 1990 a 150 dólares en 1998.

Asimismo, la captura de la mayor cantidad de abonados al momento en que se abriera el mercado a la competencia, se impuso como estrategia maximizadora de utilidades en el mediano/largo plazo, debido a las ventajas de precedencia que acumularon las licenciatarias durante la etapa monopólica. Como señala Schorr (2001), las ventajas de precedencia inhibieron de hecho (esto es, a pesar de que se levantaron los impedimentos legales a la entrada de nuevos prestadores) las posibilidades de ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio de telefonía básica. Estas ventajas, en el marco de un proceso de transición hacia una estructura de mercado competitiva, dieron lugar a una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas (know how), comerciales (basadas en el conocimiento de los hábitos de consumo de los usuarios) y financieras (fundadas en el proceso de acumulación llevado a cabo durante la vigencia del período de exclusividad), entre las operadoras preestablecidas y las potenciales ingresantes. Fue una asimetría que constituyó, por sí misma, una significativa barrera a la entrada de nuevos oferentes al mercado, ya que operó independientemente de si existían (o no) restricciones legales al ingreso del mismo. De esta manera, se trató del único servicio público privatizado en el que la inversión en infraestructura pudo correlacionarse positivamente con la rentabilidad de las empresas en el mediano/largo plazo, en la medida en que a mayor expansión de la red, menor resultaba el margen de penetración que podrían explotar los eventuales competidores al finalizar la exclusividad.

La Tabla 17 muestra que la red telefónica se extendió durante el período de nuestro estudio hasta cubrir dos tercios de la población¹²⁷ pero esta expansión, al igual que en el caso del gas natural y a diferencia del caso de la energía eléctrica, no se concentró en los deciles de menores ingresos. La extensión de la red alcanzó a una mayor proporción de los hogares no cubiertos en los deciles de ingresos medios y altos en comparación con los más pobres, lo cual reveló la inexistencia de una orientación de la expansión centrada en su condición de servicio básico que hubiese garantizado el acceso a los hogares más postergados de la sociedad. Además, faltó una consideración federal en materia de expansión dado que el 45% de las nuevas líneas instaladas se concentró en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores.

Tabla 17

Cobertura de la red de telefonía fija domiciliaria (porcentajes y puntos porcentuales)

Decil	Cobertura 1990/1991	Cobertura 2000/2001	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/100-(a)
1	7,9	23,4	196,2	15,5	16,8
2	15,9	40,0	151,6	24,1	28,7
3	18,3	53,8	194,0	35,5	43,5
4	34,3	57,5	67,6	23,2	35,3
5	32,9	68,7	108,8	35,8	53,4
6	40,6	80,4	98,0	39,8	67,0
7	46,0	81,4	77,0	35,4	65,6
8	56,9	86,6	52,2	29,7	68,9
9	62,5	89,4	43,0	26,9	71,7
10	73,7	94,1	27,7	20,4	77,6
Total	38,9	67,5	73,5	28,6	46,8

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

¹²⁷ Mientras que en 1991 había 3.200.000 usuarios, en 2001 había 8.100.000 líneas en servicio.

4.3.2 Concentración de la propiedad y dinámica competitiva

El modelo de estructura de mercado emergente a partir de la transferencia de la empresa estatal ENTel al sector privado significó la presencia de dos firmas operando en condiciones monopólicas (bajo un régimen de exclusividad) en sus respectivas áreas de licencia. Además, ambas empresas mantuvieron en forma conjunta el monopolio de las llamadas de larga distancia (nacional e internacional), al mismo tiempo que se vieron favorecidas por la posibilidad, establecida en las propias reglas de juego, de participar en los segmentos competitivos del mercado.

Esto contradujo las experiencias más exitosas en el plano internacional que, con el objeto de evitar peligros potenciales sobre la dinámica competitiva del sector (precios de transferencia, subsidios cruzados, etc.), se orientaron, por una lado, a impedir que la prestación del servicio de llamadas de larga distancia sea realizada por el mismo operador que brinda el servicio de telefonía local y, por otro, a limitar (e incluso, en algunos casos, a evitar) la participación de las empresas que detentan el monopolio de la red de enlaces fijos en los segmentos contiguos del mercado (por ejemplo, en los de telefonía celular móvil o televisión por cable)¹²⁸.

A las licenciatarias del servicio básico telefónico no sólo se les otorgó el monopolio de las telecomunicaciones de larga distancia, tanto nacional como internacional, sino que además se les reconoció el derecho a prestar nuevos servicios no incluidos en el tradicional servicio de telecomunicaciones por enlaces fijos. Esta expansión de las firmas monopólicas de la red básica hacia diversos segmentos del mercado promovida por el marco regulatorio,

¹²⁸ La ausencia de vinculaciones societarias entre las empresas que operan en los distintos segmentos del mercado constituye un prerequisite fundamental para que el mercado de telecomunicaciones asuma, dadas

obstaculizó, desde el comienzo mismo del proceso de desregulación, el ingreso de nuevas empresas al sector, dificultando de hecho la supuesta intención de apertura a la competencia una vez agotado el período de exclusividad.

Por ser un sustituto parcial del servicio de telefonía básica, la prestación del servicio de comunicaciones celulares móviles constituía una de las posibilidades más relevantes para introducir competencia en el mercado una vez concluido el período de exclusividad. No obstante esto, en el marco regulatorio las empresas monopólicas del servicio básico telefónico tuvieron el derecho, garantizado por la propia normativa sectorial, a acceder a las licencias requeridas para participar en la prestación del servicio de telefonía celular de todas las regiones del país. Así, las reglas de juego, además de haber otorgado a las licenciatarias reservas legales de mercado en el ámbito del servicio básico, le concedieron a las mismas una posición dominante en uno de los principales segmentos del mercado a partir del cual resultaba posible introducir competencia en el segmento de telefonía básica una vez finalizado el período de exclusividad, lo cual conllevó un incremento importante en el grado de concentración económica del mercado ampliado¹²⁹.

Un fenómeno similar al acaecido en el ámbito de la telefonía celular se verificó en el caso del servicio de comunicaciones personales. Las operadoras en exclusividad del servicio básico telefónico tuvieron el derecho, establecido por las propias reglas de juego

las potencialidades tecnológicas del sector, una dinámica competitiva que redunde en una efectiva disminución de los costos de los distintos servicios para los usuarios (Schorr, 2001).

¹²⁹ Es interesante resaltar la forma en que el propio marco regulatorio restringió la competencia entre las licenciatarias, al otorgarles las concesiones para prestar el servicio de telefonía móvil en las mismas regiones en las que gozaban de una reserva de mercado en telefonía básica. Asimismo, en el caso de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores se logró el mismo efecto a través de la constitución de una empresa independiente (Miniphone S.A.) de propiedad compartida entre las licenciatarias, evitando de ese modo competencia alguna entre ellas durante la vigencia del período de exclusividad.

del sector, a acceder a las licencias requeridas para participar en el segmento de comunicaciones personales de todas las regiones del país. Teniendo en cuenta que este servicio conformaba la principal infraestructura a partir de la cual resultaba factible la introducción de presiones competitivas en el segmento de la telefonía básica, y que los únicos beneficiados por el proceso licitatorio fueron los actores preestablecidos, es evidente que, como consecuencia de dicho proceso, se incrementó sustancialmente el grado de concentración económica del conjunto del mercado ampliado y se elevaron las barreras al ingreso al mismo.

De esta manera, el proceso de otorgamiento de licencias tanto en el ámbito de la telefonía móvil celular como del servicio de comunicaciones personales dejó pasar la oportunidad de introducir una dinámica altamente competitiva en el sector, lo cual hubiera posibilitado reducir el elevado poder de mercado de los conglomerados empresarios dominantes. Así, las inconsistencias de las reglas de juego y la falta de control antimonopólico de la autoridad regulatoria (que remite básicamente a la falta de autonomía del poder político y de independencia de las presiones de los conglomerados empresarios predominantes) le permitieron a Telecom Argentina S. A. y Telefónica de Argentina S. A., en el marco de un proceso de concentración de la participación accionaria, integrar sus actividades tanto vertical como horizontalmente (Ver Tablas 8, 9 y 10 del Anexo), al posicionarse no sólo en la prestación del servicio básico a nivel local, sino también en el segmento de llamadas de larga distancia nacional e internacional, en el ámbito de la telefonía móvil celular, en el servicio de comunicaciones personales y en el de otros

servicios de telecomunicaciones (como, por ejemplo, el de transmisión de datos, en especial acceso a Internet)¹³⁰.

4.3.3 Tarifas

Como apuntáramos en el capítulo 2, entre enero de 1990, mes en que se presenta el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel, y noviembre de 1990, fecha en la que se firman los contratos de transferencia, mientras el tipo de cambio aumentaba un 235% y los precios mayoristas se incrementaban un 450%, el valor del pulso telefónico (medido en dólares estadounidenses) subió más de 7 veces (711%), al pasar de 0,47 centavos a 3,81 centavos.

Por otra parte, durante el horizonte temporal de nuestro trabajo, se produjo un abaratamiento de las llamadas de larga distancia que implicó un aumento de las barreras de entrada en este segmento (potencialmente el más competitivo), al mismo tiempo que se produjo un encarecimiento de las llamadas urbanas, en las que resultaría más dificultosa la introducción de competencia efectiva. Así, la llamada de larga distancia en promedio se redujo un 28%, mientras que la llamada urbana aumentó un 41%¹³¹ (Tabla 18).

¹³⁰ Telefónica de Argentina se posicionó estratégicamente también en los segmentos de radiodifusión, televisión por cable, televisión abierta y producción de contenidos.

¹³¹ Siguiendo a Abeles (2001), vale realizar un breve comentario metodológico. El costo del servicio telefónico no depende sólo del valor del pulso telefónico, sino también del cargo fijo cobrado en concepto de abono, de las comunicaciones establecidas según banda horaria y distancia, y de los diferentes ritmos de tasación (velocidad a la que se computan los pulsos según banda horaria y distancia de la llamada).

Tabla 18

Evolución de la estructura tarifaria

	Marzo 1991	de Diciembre 2001	de Variación
Llamada urbana	0,022	0,032	+41%
Llamada interurbana			
corta distancia	0,26	0,22	-15%
media distancia	0,75	0,54	-28%
larga distancia	1,4	0,78	-43%

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la CNC

Esta evolución tarifaria se desarrolló en el marco de la desatención por parte de la CNC de la cláusula de neutralidad tributaria del marco regulatorio, la cual establecía que todo aumento o baja en las cargas impositivas (en relación a las condiciones vigentes al momento de la transferencia del servicio a manos privadas) sería trasladado a los usuarios. Así, la supresión, reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas de una amplia gama de tributos (entre otros, cabe resaltar la supresión del impuesto sobre los débitos bancarios, la derogación del impuesto a los sellos sobre los contratos y a las operaciones financieras en la ciudad de Buenos Aires -sede la casa central de las licenciatarias-, la reducción de la alícuota del impuesto a los activos, la disminución de las cargas patronales, la exención de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital) conllevaron importantes disminuciones en los costos de las empresas que no se transfirieron a los usuarios, lo cual devino en beneficios extraordinarios adicionales apropiados por las empresas prestatarias (Azpiazu y Schorr, 2002).

Además de posicionar muy favorablemente a las licenciatarias para enfrentar la competencia, el rebalanceo tarifario de 1997 explicado en el capítulo anterior implicó que el costo de las comunicaciones para los clientes residenciales con elevada proporción de llamadas urbanas resultara muy alto en términos comparados con los niveles vigentes en otros países. El costo en dólares de una canasta seleccionada de consumo residencial¹³² resultó casi un 30% superior al costo de la misma canasta en Estados Unidos, un 75% mayor que en España y el triple del costo vigente en Brasil (Gerchunoff *et al*, 2003).

El incremento tarifario, especialmente el previo a la privatización para hacer más atractiva la transacción, afectó muy favorablemente a la rentabilidad de las empresas telefónicas. Así, la rentabilidad promedio de las licenciatarias entre 1994 y 2001 fue del 13% sobre el patrimonio neto y del 14,8% sobre las ventas, lo cual contrasta con la rentabilidad sobre el patrimonio neto y sobre las ventas de la elite empresaria local no vinculada a las privatizaciones, que fue del 2,9% y del 0,7% respectivamente durante el mismo período (Azpiazu y Schorr, 2003). Si se comparan las tasas de rentabilidad sobre ventas con los márgenes correspondientes, a nivel internacional, a las diez mayores operadoras de telecomunicaciones del mundo según facturación, puede apreciarse que la rentabilidad promedio de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina casi triplicó la verificada para las grandes empresas del sector a escala internacional (Tabla 19).

¹³² Compuesta por 50 comunicaciones urbanas de 3 minutos en horario normal y reducido y por 24 comunicaciones interurbanas de 3 minutos distribuidas en forma homogénea entre claves y horarios.

Tabla 19

Comparación internacional de los márgenes de rentabilidad sobre ventas, 1991-1999 (en porcentajes)

Empresa	País	Promedio 1991-1999
Nipón Telegraph & Telephone	Japón	2,43
AT&T	Estados Unidos	4,70
Deutsche Telecom.	Alemania	3,64
France Telecom	Francia	3,89
British Telecommunications	Gran Bretaña	13,02
Telecom Italia	Italia	3,82
GTE Corporation	Estados Unidos	10,03
Bell South	Estados Unidos	10,86
MCI Communications Corp.	Estados Unidos	5,55
Telefónica de España	España	8,06
Promedio		5,44
Telecom Argentina	Argentina	13,43
Telefónica de Argentina	Argentina	15,50
Promedio Argentina		14,61

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

Para concluir este apartado, es oportuno destacar que entre 1991 y 1999 las licenciatarias acumularon 5.590 millones de pesos/dólares en concepto de utilidades. Considerando que los respectivos consorcios controlantes son titulares del 60% del paquete accionario de Telefónica y Telecom, el porcentaje equivalente de utilidades acumuladas (3.354 millones de pesos/dólares) más que triplica los 1.000 millones que supuso el desembolso realizado en 1990 para hacerse cargo de los activos de la empresa estatal. Esta evolución les permitió a los consorcios adjudicatarios, tomados en forma conjunta, recuperar el monto de la inversión inicial en poco menos de cuatro años.

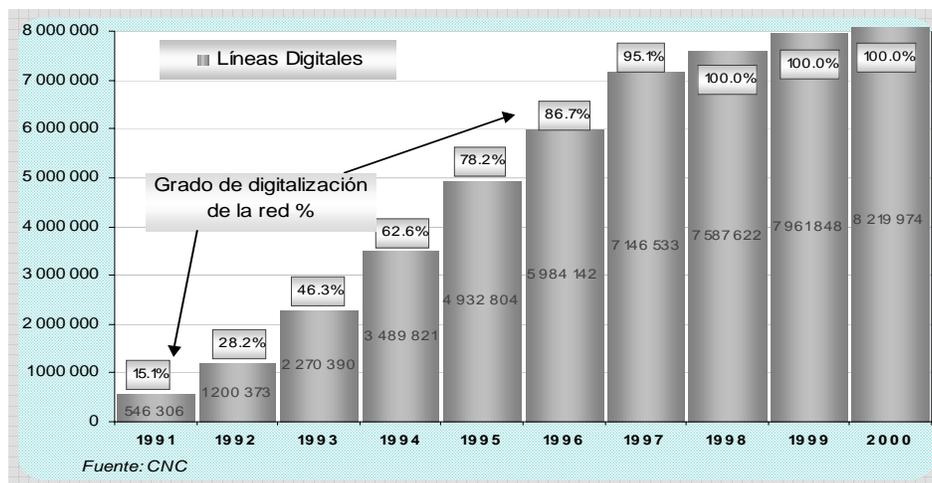
Es importante agregar que hay elementos de juicio para suponer que los registros contables de las empresas en materia de costos pudieron estar sobrevaluados, de modo que las utilidades declaradas por las licenciatarias estarían subvaluadas. Esta suposición está reforzada por el hecho de que no existieron evidencias de auditorías regulares de carácter técnico y económico con un grado de profundidad que validase la información proporcionada por las empresas en materia de costos de operación y mantenimiento e inversiones. Como elemento adicional cabe mencionar que las licenciatarias no tuvieron la obligación de tener un sistema de contrataciones transparente y competitivo.

4.3.4 Calidad del servicio técnico

Existe un amplio consenso en relación a la fuerte mejora de la calidad del servicio, corroborado por los datos que a continuación presentaremos. En este sentido, y más allá de que esta es una industria con cambio tecnológico acelerado y por lo tanto los indicadores de calidad son cambiantes, un índice clásico que mide el potencial de prestaciones consideradas básicas es el grado de digitalización de líneas. Como podemos ver en el Gráfico 5, partiendo de una base de 15%, aproximadamente, en 1991, en siete años se llegó al 100%.

Gráfico 5

Grado de digitalización de la red



Partiendo de una teledensidad (líneas telefónicas cada 100 habitantes) excesivamente baja en 1991 con 11 líneas cada 100 habitantes, la misma creció el 100% para alcanzar a 22 líneas cada 100 habitantes en 2000. Si bien se desarrolló de manera desigual entre provincias y regiones, esta duplicación absorbió el exceso de demanda preexistente en el mercado.

El incremento significativo de la calidad del servicio entre 1991 y 2001 puede apreciarse en la notoria mejoría experimentada en el área de ambas licenciatarias de la eficiencia de llamadas, servicio de operadora (en este caso, sólo en el área de Telecom Argentina) e incidencia de fallas, tal como lo reflejan las Tablas 20 y 21.

Tabla 20**Calidad del servicio (Telefónica de Argentina)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Llamadas locales intra-región (1)	98,79	98,87	98,83	92,57	96,53	97,61	98,00	99,17	99,34	99,41	99,53
Llamadas interurbanas intra-región (1)	98,18	98,46	98,28	90,86	95,11	97,88	98,29	98,57	98,70	99,21	99,33
Llamadas locales Inter.-región (1)	97,68	96,04	96,50	93,39	95,33	97,15	98,24	99,20	99,13	98,73	98,89
Llamadas interurbanas inter-región (1)	97,91	98,01	97,75	91,24	94,88	97,68	98,08	98,49	98,70	99,14	99,24
Atención Servicio de Información (2)	98,70	85,58	80,36	76,35	84,64	85,90	86,79	81,33	83,02	84,22	86,77
Atención Servicio de Reparación (3)	99,22	71,12	83,49	99,15	94,48	87,58	89,56	90,82	86,83	90,31	92,32
Fallas en Planta Externa (4)	7,91	6,40	7,44	6,16	26,44	19,91	22,05	17,58	15,60	15,77	14,56
Fallas en Planta Interna (4)	1,28	1,62	1,67	3,52	3,15	0,43	0,32	0,80	1,17	1,65	1,45
Demoras en reparación (5)	1,76	1,78	3,10	1,72	1,07	1,58	1,85	2,24	1,55	1,72	1,61
Espera en instalación (6)	14,4	7,67	10,66	4,39	3,43	0,68	0,28	0,31	0,17	0,29	0,20

- (1) Porcentaje de llamadas completadas
(2) Porcentaje de contestado en 10 segundos
(3) Porcentaje de contestado en 20 segundos
(4) En porcentaje
(5) En días
(6) En meses

Fuente: Secretaría de Comunicaciones

Tabla 21**Calidad del servicio (Telecom Argentina)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Llamadas locales intra-región (1)	81,0 0	90,1 8	89,2 7	96,9 4	96,4 7	98,2 3	99,3 9	99,5 0	99,5 3	99,5 5	99,4 7
Llamadas interurbanas intra-región (1)	65,5 0	82,4 9	82,5 9	93,2 5	93,5 0	97,0 7	99,0 9	99,5 4	99,6 2	99,6 6	99,6 3
Llamadas locales inter-región (1)	97,3 0	83,5 0	83,7 0	95,1 2	97,3 0	97,9 4	97,1 5	97,3 5	97,9 6	98,3 6	97,8 7
Llamadas interurbanas inter-región (1)	77,3 0	86,0 7	83,4 5	91,5 0	91,7 0	95,8 3	98,3 4	98,6 4	98,7 8	99,1 2	99,0 1
Atención Servicio de Información (2)	54,6 0	69,3 5	72,4 1	81,6 0	95,8 9	93,1 0	96,3 6	96,4 6	96,7 0	96,5 0	94,2 1
Atención Servicio de Reparación (3)	75,8 0	77,3 6	84,5 6	89,7 2	93,8 0	91,3 6	95,4 3	95,0 2	96,2 3	97,0 6	96,2 0
Fallas en Planta Externa (4)	34,1 0	40,4 6	37,2 4	26,2 7	25,7 0	17,1 7	17,2 9	17,3 1	15,2 2	14,8 1	14,0 4
Fallas en Planta Interna (4)	5,20	4,41	4,42	2,99	3,25	2,00	1,75	1,80	1,71	1,61	1,62
Demoras en reparación (5)	10,0 0	4,49	3,10	4,12	3,77	1,71	1,40	2,00	1,76	2,16	2,59
Espera en instalación (6)	31,0 9	16,7 4	8,49	4,37	3,84	0,97	0,46	0,61	0,65	0,57	0,60

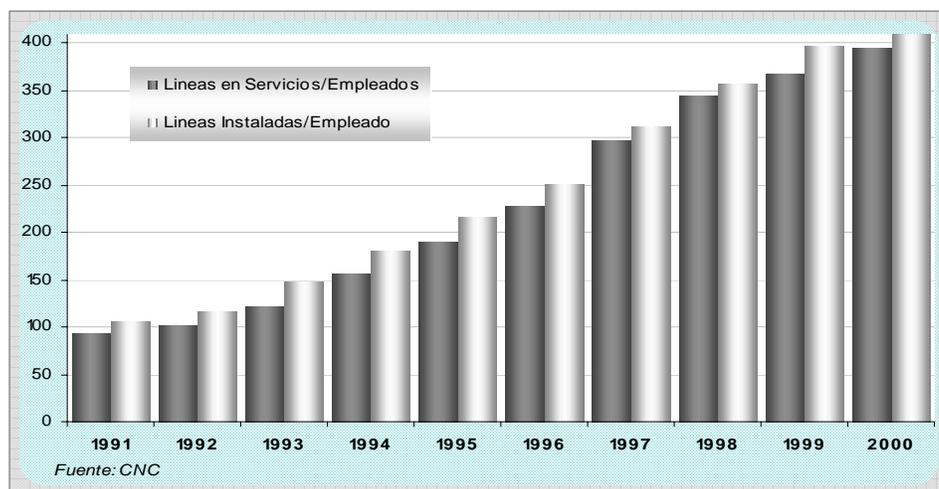
- (1) Porcentaje de llamadas completadas
- (2) Porcentaje de contestado en 10 segundos
- (3) Porcentaje de contestado en 20 segundos
- (4) En porcentaje
- (5) En días
- (6) En meses

Fuente: Secretaría de Comunicaciones

Los avances logrados en materia de productividad son otro elemento a destacar. La productividad media por empleado pasó de poco más de 92 líneas en servicio por empleado a cerca de 400 líneas en 2000, lo que representa un aumento mayor al 400%. Las cifras son muy similares para el caso de las líneas instaladas (Gráfico 6)

Gráfico 6

Indicadores de productividad



Estos incrementos de productividad, además de implicar una mejora en la calidad, significaron una disminución de los costos operativos de las licenciatarias pero, al no traducirse en una disminución de las tarifas, el conjunto de la sociedad no se benefició de dicha disminución de costos en la misma proporción que las empresas operadoras del servicio, que vieron incrementada la tasa de retorno de su capital.

4.3.5 Calidad del servicio comercial

Cuando un usuario reclamaba por llamadas no efectuadas que afectaban la línea de la cual era titular, se desestimaba el mismo sobre la base del argumento por el cual las llamadas inmediatas anteriores y posteriores fueron aceptadas por el usuario, lo que a criterio del área de Atención al Usuario de la CNT/CNC constituía un indicador suficiente que permitía asegurar la inexistencia de interferencias en la línea. Cabe destacar que esta verificación se realizaba sobre la base de información brindada por la empresa prestataria.

En el Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico, el pedido del listado de llamadas figuró como un derecho de los usuarios, pudiendo solicitar sin cargo un listado por cada factura cuestionada. Sin embargo, este derecho no tuvo la adecuada difusión, lo cual podría haber reducido considerablemente la cantidad de reclamos recibidos por la agencia reguladora. Asimismo, no existió un marco normativo que obligase a las empresas a presentar en forma espontánea el listado de llamadas a un usuario que efectuaba un reclamo, sin necesidad de que mediase expreso pedido del mismo.

La falta de un cuerpo normativo que regulase la tramitación de los reclamos de los usuarios y su relación con las distintas áreas de la CNT/CNC generó la aplicación de plazos discrecionales, con los consiguientes retrasos en el trámite de los reclamos que en promedio superaron los siete meses¹³³. Además, tampoco existió un manual de normas y procedimientos que determinase plazos para las tramitaciones de los expedientes por sanciones a las licenciatarias. Así, mientras que por un lado se produjeron demoras comprendidas entre el inicio del expediente hasta la resolución emitida por la agencia reguladora, por otro lado hubo demoras en la tramitación de los expedientes entre la fecha de presentación del descargo de la licenciataria hasta la resolución del ente.

La Casa del Cliente, creada en 1998 con la función de mejorar los mecanismos para efectuar los reclamos de los usuarios, no tuvo los resultados esperados dado que no tuvo

¹³³ A modo de ejemplo, se puede mencionar la falta de un criterio definido sobre el procedimiento a seguir en los casos de usuarios que se presentaron para efectuar un reclamo y que por su domicilio correspondía que fueron gestionados por otra oficina (delegaciones del interior del país). Así, en algunos casos se tomó el reclamo para ser girado a la delegación correspondiente, en otros se derivó al usuario para que presente el reclamo en la Mesa de Entradas de la CNT/CNC y en otros se le señaló que debían presentarlo en las oficinas de la delegación correspondiente.

una conexión directa con las licenciatarias, provocando más demoras y superposición de tareas con otras áreas de la agencia reguladora.

Teniendo en cuenta que los usuarios debieron formalizar sus reclamos ante las empresas prestatarias y recurrir a la agencia reguladora en segunda instancia, existió una tendencia por parte de las compañías telefónicas a minimizar las oficinas con atención personalizada y la divulgación de su existencia con indicación de domicilio y horarios de atención. Si bien las empresas facilitaron la vía telefónica para efectuar los reclamos, no siempre esta modalidad satisfizo las necesidades de los usuarios debido a la impersonalidad del trato, impidiendo además la entrega de constancias escritas tal como lo establecían las disposiciones vigentes.

Para finalizar este punto, es importante resaltar que las presiones de las empresas sobre el organismo regulador en un contexto de alta discrecionalidad fueron de tal magnitud que la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia presentó ante la justicia federal una denuncia contra directores y funcionarios de la CNT/CNC por haber mantenido desempeños exageradamente descuidados dirigidos a beneficiar a las licenciatarias en detrimento de los usuarios¹³⁴.

4.3.6 Seguridad pública

Si bien a lo largo del período de nuestro estudio se registró una leve mejora en la seguridad pública a partir de una serie de medidas correctivas adoptadas por las empresas prestatarias del servicio básico telefónico, es preciso mencionar la falta de un plan anual de

¹³⁴ La Oficina Anticorrupción denunció una extraña pasividad del ente, incluso en los casos donde las anomalías se presentaron como evidentes, y verificó que en todos los expedientes la CNT/CNC repitió textualmente los argumentos que formularon las telefónicas (Página 12, 19/08/2004).

inspecciones técnicas por parte de la CNT/CNC para controlar los proyectos de obras presentados por las licenciatarias, así como también la falta de control sobre el universo de las obras en ejecución en lo que respecta a tareas realizadas en la vía pública y normas de seguridad con que trabajaban las empresas para realizarlas. Además, el organismo regulador no dio un tratamiento uniforme a los expedientes de inspecciones de comprobación de tareas en la vía pública.

Por otra parte, no constaron actuaciones del ente que indicasen la realización de un análisis formal y documentado de los planes de prevención y contingencia que permitiesen inferir si los mismos eran integrales y en versiones vigentes, si guardaban plena concordancia con el marco normativo aplicable y el grado de implementación efectiva. De esto puede desprenderse que la CNT/CNC no garantizó una cultura de control en términos de prevención de riesgos.

4.3.7 Protección del medio ambiente

La CNT/CNC no efectuó observaciones de los ante-proyectos técnicos de las obras de construcción, mejoramiento y/o ampliación de instalaciones o activos esenciales del servicio básico telefónico en materia ambiental.

Asimismo, y debido al bajo interés que suscitó dicha cuestión, la agencia reguladora no implementó, en tiempo y forma, el control de la gestión ambiental de las empresas operadoras del servicio público, al mismo tiempo que tampoco alcanzó un nivel aceptable de auditorías, las cuales resultaban imprescindibles para constatar la veracidad de los datos aportados por las distintas licenciatarias.

Finalmente, cabe añadir que la CNT/CNC no elaboró un sistema de registro de consultas y denuncias apto para establecer las áreas críticas donde registraban la mayor

cantidad de conflictos ambientales, de manera tal de exigir a las empresas telefónicas dar prioridad a las mismas. En este sentido, tampoco estableció el organismo una comunicación permanente y fluida con las empresas para solicitar los descargos y remisión de la documentación necesaria para resolver los problemas planteados en el área ambiental.

4.4 Agua potable y desagües cloacales

El nivel de capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio de agua potable y desagües cloacales puede ser definido como bajo, a partir de 1- un grado bajo de calidad de reglas de juego, caracterizadas por la inestabilidad ocasionada por las reiteradas renegociaciones contractuales, alta discrecionalidad y preservación de reservas legales de mercado; 2- un bajo desarrollo organizacional del ETOSS, a partir de las remociones frecuentes y arbitrarias de los directores, la baja calificación de los recursos humanos, la excesiva dependencia presupuestaria de los ingresos de la firma regulada y problemas de información para el control del desempeño empresario; y 3- una no virtuosa relación del organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación, destacándose la falta de autonomía del poder político y la alta vulnerabilidad a las presiones empresariales.

Este grado bajo de capacidad de gestión estatal determinó una baja protección de los derechos de los usuarios, que se reflejó en la limitada extensión de la cobertura de agua y disminución de la cobertura de la red cloacal, nula dinámica competitiva que favoreció la instrumentación de prácticas abusivas, importantes aumentos tarifarios que perjudicaron especialmente a los sectores de menores ingresos, baja calidad del servicio técnico, plazos excesivamente discrecionales en la tramitación y resolución de reclamos, serias deficiencias en materia de seguridad pública y falta de protección del medio ambiente.

4.4.1 Extensión de la cobertura

Como lo refleja la Tabla 22, las conexiones de agua potable se incrementaron sólo un 5%. Esta limitada extensión de la cobertura se concentró, fundamentalmente, en los quintiles de ingresos medios y bajos (los datos se presentan para los hogares agrupados en quintiles ya que no pudo accederse a información más desagregada). Esto significa que un mayor número de hogares pobres obtuvieron nuevas conexiones al servicio durante el período analizado, aunque su escasa magnitud absoluta limitó sus efectos sobre la igualdad en el acceso.

Tabla 22

Cobertura de la red de agua corriente (porcentajes y puntos porcentuales)

Quintil	Cobertura 1990/1991	Cobertura 2000/2001	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/100- (a)
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9
2	67,0	70,5	5,2	3,5	10,6
3	72,6	78,4	8,0	5,8	21,2
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1
Total	72,2	76,2	5,5	4,0	14,4

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

En lo que respecta a la red cloacal, se produjo una disminución de su nivel de cobertura en 3 puntos porcentuales promedio, pero lo hizo en mayor medida en los quintiles más pobres (aquí los datos también se presentan en quintiles dado que no pudo accederse a información más desagregada). En consecuencia, como se puede apreciar en la Tabla 23, la

desigualdad en la cobertura del servicio de desagües cloacales aumentó notablemente durante el período de nuestro estudio.

Tabla 23

Cobertura de la red cloacal (porcentajes y puntos porcentuales)

Quintil	Cobertura 1990/1991	Cobertura 2000/2001	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/100-(a)
1	30,0	27,0	-10,0	-3,0	-4,3
2	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19,0
3	61,1	58,1	-4,9	-3,0	-7,7
4	73,2	72,5	-1,0	-0,7	-2,6
5	88,4	87,4	-1,1	-1,0	-8,6
Total	61,4	58,1	-5,4	-3,3	-8,5

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

Al igual que en los servicios de gas natural y telefonía, no existió una política de expansión del servicio de agua potable y desagües cloacales basada en su condición de servicio básico y que garantizase el acceso a los hogares más postergados de la sociedad, si bien las metas definidas en el contrato de concesión se orientaron a la universalización del servicio.

4.4.2 Concentración de la propiedad y dinámica competitiva

Además de no sufrir sustanciales modificaciones en cuanto a la participación accionaria a lo largo de nuestro período de estudio, tal como se puede apreciar en la Tabla 11 del Anexo, el consorcio de Aguas Argentinas se caracterizó por disponer de una reserva

legal de mercado monopólico, con sus consiguientes barreras de ingreso y consolidación de posición dominante.

A diferencia de lo acontecido en los sectores de la electricidad y del gas natural, el diseño de la privatización del servicio de agua potable y desagües cloacales no contempló la desintegración horizontal de la empresa estatal en varias unidades de negocios con el objetivo de introducir competencia por comparación y, de esta forma, promover patrones de comportamiento empresario que se asemejasen, en todo lo posible, a los esperables en mercados competitivos.

De esta manera, al inhabilitarse la participación de nuevos operadores y desactivarse así conductas orientadas a la competencia, se conformó un mercado altamente concentrado con escasas (o nulas) alternativas operativas. Esta ausencia de competencia fue uno de los factores más importantes que determinó que los beneficios de los incrementos de productividad de la concesionaria no se trasladaran a los usuarios y que desincentivó la eficiente asignación de recursos, dado que no se distribuyó el poder de mercado de forma tal de prevenir la instrumentación de prácticas abusivas.

Por otra parte, el alcance territorial de las facultades del ETOSS limitó la posibilidad de realizar comparaciones en el ámbito nacional entre firmas oferentes del servicio de agua potable y desagües cloacales con suficiente información, aun cuando al existir distintas empresas concesionarias en las diferentes provincias el ETOSS podría haber obtenido información cualitativa de utilidad para introducir elementos de competencia por comparación. Esta posibilidad, no obstante, tendió a desvanecerse en la medida en que distintas concesiones provinciales pudieron ser gestionadas por un mismo operador, posibilidad abierta debido a que el ETOSS no reguló la competitividad del sector a nivel nacional y el contrato de concesión no impidió que la empresa operadora del

servicio en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores participase en diferentes sociedades en el resto del país (de hecho lo hizo, como lo demuestra la concesión del servicio en la provincia de Santa Fe), con lo que la firma tuvo en teoría posibilidades de ejercer un control monopólico sobre la industria.

4.4.3 Tarifas

A lo largo de la concesión, el monto total del servicio promedio para los usuarios se incrementó entre el 54% y el 65%, según el método de cálculo que se utilice. Este monto es producto de las renegociaciones contractuales que, a partir de junio de 1994 (sólo un año después de efectuada la concesión), habilitaron incrementos de precios no previstos en la normativa original, entre los que sobresalen:

- a- Cargos adicionales sobre los usuarios viejos que reemplazan otros cargos afrontar los usuarios nuevos.
- b- Cargos adicionales destinados a afrontar inversiones no previstas originalmente.
- c- Aumentos netos de tarifas.

En la Tabla 24 se estima, por diferentes métodos de cálculo, el incremento promedio de la tarifa residencial, el cual no guardó relación alguna con la variación del índice de precios al consumidor, que entre el comienzo de la concesión y diciembre de 2001 registró un incremento de sólo el 7,3%.

Tabla 24

Evolución de la tarifa residencial (en porcentajes)

	Factura residencial promedio (1)	Incremento según ETOSS (2)	Incremento según UNIREN (3)
01/05/1993	100,00	100,00	100,00
31/12/2001	161,94	154,07	165,02

(1) Informe Anual de Aguas Argentinas de 2001

(2) Informe ETOSS del 10/06/02

(3) Informe UNIREN de noviembre de 2002

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, el incremento resultó muy dispar según la categoría de usuario. La Tabla 25 estima la evolución para la factura mínima, el valor promedio y el monto promedio correspondiente al 10% de los usuarios que más pagan. Las razones de esta disparidad se encuentran en los diferentes cargos fijos que se fueron incorporando en las diferentes renegociaciones que hemos comentado en el capítulo anterior.

Tabla 25

Evolución de la tarifa por segmento de usuario (pesos/dólares)

	Tarifa Mínima	Factura promedio	10% >Facturación
01/05/1993	7,06	21,26	60,10
31/12/2001	19,55	34,44	86,55
Incremento total	177%	62%	44%

Fuente: Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2002)

Diversos organismos internacionales (como por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud) consideran que el valor del servicio de agua y cloacas no debe superar el 5%

del ingreso del grupo familiar. Si se asocian los usuarios que menos pagaron por el servicio al primer decil de ingresos informado por el INDEC, a diciembre de 2001, se puede observar que este grupo de usuarios pagó el equivalente al 9% de los ingresos del grupo familiar (Tabla 26). Por su parte, el 10% de los usuarios que más pagaron, si se lo asocia al 10% de los grupos familiares con mayores ingresos, pagó por el servicio 1,3% de sus ingresos¹³⁵.

Tabla 26

Costo del servicio respecto del ingreso familiar (en pesos/dólares)

	Decil 1°	Promedio	Decil 10°
Costo mensual del servicio	9,78	17,22	43,28
Ingreso familiar	108,58	914,99	3.416,47
Costo del servicio/ingreso	9,0%	1,9%	1,3%

Fuente: Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2002)

Teniendo en cuenta las consecuencias de los detallado, el Acta Acuerdo del 09/01/2001 previó la implementación de un programa de Tarifa Social a partir del 01/07/2001, incluyendo en las proyecciones económico-financieras de la concesionaria un monto anual de 4 millones de pesos/dólares con destino a financiar este subsidio, aunque esta tarifa no llegó a implementarse durante el período de nuestro estudio.

Al igual que en el servicio telefónico, la evolución tarifaria se desarrolló en el marco de la desatención por parte del ETOSS de la cláusula de neutralidad tributaria del marco regulatorio, la cual establecía que todo aumento o baja en las cargas impositivas (en

¹³⁵ Con el objeto de comprender mejor el impacto descripto debe indicarse que el INDEC no incluye los hogares sin ingresos.

relación a las condiciones vigentes al momento de la transferencia del servicio a manos privadas) sería trasladado a los usuarios. Así, la supresión, reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas de una amplia gama de tributos (entre otros, cabe resaltar la supresión del impuesto sobre los débitos bancarios, la derogación del impuesto a los sellos sobre los contratos y a las operaciones financieras en la ciudad de Buenos Aires, la reducción de la alícuota del impuesto a los activos, la disminución de las cargas patronales, la exención de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital) conllevaron importantes disminuciones en los costos de la empresa concesionaria que no se transfirieron a los usuarios. Si a esto se le añade la transferencia de activos subvaluados con poder monopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, es posible concluir que Aguas Argentinas obtuvo rentas extraordinarias de privilegio (Tabla 27).

Tabla 27

Evolución de la rentabilidad de Aguas Argentinas

Año	Patrimonio Neto
1994	23%
1995	34%
1996	28%
1997	23%
1998	13%
1999	20%
2000	23%
2001	18%
Promedio	22,75%

Fuente: Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2002)

A los efectos de captar la magnitud de los valores mencionados, es conveniente resaltar que mientras la rentabilidad de Aguas Argentinas fue del 22,7% sobre el patrimonio neto y del 13,7% sobre las ventas, la rentabilidad de la elite empresaria local no vinculada a las privatizaciones fue del 2,9% sobre el patrimonio neto y del 0,7% sobre las ventas entre 1994 y 2001.

Otra forma de contrastar el carácter extraordinario y de privilegio de los beneficios obtenidos por la concesionaria del servicio es a partir de su comparación a nivel internacional con empresas que prestaron el mismo servicio y que, como tales, se desarrollaron en sectores con similares (o seguramente, mayores) niveles de riesgo empresario que los vigentes en el ámbito local. Así, las tasas de beneficios de Aguas Argentinas mencionadas en el párrafo anterior en nada se asemejaron a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos las tasas de beneficio (sobre patrimonio neto) obtenidas en los noventa oscilaron entre el 6% y el 12%, en el Reino Unido las tasas se ubicaron ente el 6% y el 7% y en Francia se ubicaron alrededor del 6%.

4.4.4 Calidad del servicio técnico

La empresa Aguas Argentinas no brindó el servicio en los niveles de calidad exigidos en el contrato de concesión. De acuerdo a la Resolución 07/04 de la Auditoría General de la Nación, se observaron reiterados y sistemáticos incumplimientos que a continuación se detallan:

- Concentración límite de nitratos en agua de red¹³⁶.

¹³⁶ Según Giménez y Asad (1999), el 20% del agua embotellada en la zona de concesión excedió los niveles recomendados de nitrato.

- Incremento de pozos en servicio con contenido alto de arsénico¹³⁷.
- Baja presión del servicio de agua en las conexiones domiciliarias¹³⁸.
- Falta de prestación del servicio de agua en áreas de expansión.
- Falta de presentación de planes de isopresión.
- Incumplimiento con el cegado de los desagües alternativos.
- Falta de identificación de conexiones clandestinas o irregulares de pluviales.

Por otro lado, el hecho de que el 90% de los usuarios residenciales no haya tenido servicio medido significó que éstos no tuvieran la opción de ajustar los consumos a sus posibilidades de pagos, algo que si tuvieron en los otros servicios. La ausencia de micromedición tuvo consecuencias en las que vale la pena detenerse sobre el control del recurso, sobre los costos, sobre la facturación y sobre la calidad del servicio propiamente dicha.

En lo que respecta al control del recurso, la falta de micromedición se manifestó en forma de pérdidas en la red y derroche del usuario, denominadas genéricamente “agua no contabilizada”, que es igual a la diferencia entre el volumen de producción y el consumo efectivo de los usuarios. Esta ausencia de micromedición no permitió conocer cuál era el volumen real de fugas ni cuanto el derroche del usuario, y consecuentemente adoptar las medidas para su control. Además, con el sistema de cuota fija el usuario recibió el agua a “costo marginal cero”, con lo cual cualquier erogación para reparar los artefactos dañados le terminó resultando más costosa que dejar que continuasen las pérdidas de agua. Por este

¹³⁷ De acuerdo también a los datos suministrados por Giménez y Asad (1999), aproximadamente 800 mil personas estuvieron expuestas a altos niveles de arsénico en el agua potable.

motivo, es altamente probable que las dotaciones de producción medidas en litros por habitantes hayan excedido el doble de los valores registrados para un servicio bien administrado.

En relación a los costos, el primer problema que generó la falta de micromedición provino de la necesidad de sobredimensionar la capacidad instalada, tanto de agua como de cloacas, adoptando para el diseño parámetros de consumo acordes con las pérdidas y los derroches esperados. A esto debe adicionarse el costo de producción, transporte y distribución del “agua no contabilizada”. En ambos casos, se generaron sobrecostos que debieron ser soportados por los usuarios a través de la tarifa o por los contribuyentes vía financiamiento del déficit.

En ausencia de micromedición, la facturación del servicio se basó en indicadores de la capacidad de pago o en consumos presuntos que poco tuvieron que ver con el consumo real. Este sistema de facturación en base a la superficie de los inmuebles servidos no permitió asociar las facturas individuales a los costos que demandaron la provisión del servicio. Por tanto, los principios de equidad y eficiencia económica fueron imposibles de verificar con este sistema de facturación por cuota fija o “canilla libre”.

En lo que se refiere a la calidad del servicio propiamente dicha, las pérdidas y derroches de los servicios carentes de micromedición determinaron con frecuencia que la producción resultase insuficiente para atender los requerimientos de la demanda en cantidad y calidad adecuada. Los aumentos en la capacidad de producción no siempre solucionaron el problema: en primer lugar, por lo señalado del “costo marginal cero” que conduce a un derroche sin límites, y en segundo lugar, los excesivos consumos ocasionaron

¹³⁸ Las estimaciones oficiales indican que el 40% de los usuarios residenciales aproximadamente no tuvo la presión establecida como meta de calidad en el contrato

estrangulamientos (cuellos de botella) en la red de transporte y distribución de compleja y costosa solución.

Los métodos de intervención adoptados por el ETOSS no permitieron adoptar las medidas correctivas oportunas orientadas a evitar las deficiencias en la calidad del servicio brindada a los usuarios. Es particularmente relevante la falta de mecanismos por parte del ente regulador que obligasen a Aguas Argentinas a disminuir los cortes imprevistos en el servicio de abastecimiento de agua potable, el cual debió ser continuo, sin interrupciones debidas a deficiencias en los sistemas o capacidad inadecuada. La disminución observada en los cortes programados, tal como se evidencia en la Tabla 28, guardó relación directa con la ausencia de tareas de mantenimiento, renovación y/o rehabilitación, necesarias para la correcta prestación del servicio. Asimismo el excesivo aumento en los cortes no programados evidenció el deterioro de las redes de agua potable en el área regulada que afectaron la calidad del servicio.

Tabla 28

Evolución de los cortes de servicio

Tipo de corte	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año	6° año	7° año	8° año	Variación 1° y 8° año
Programado	875	813	762	698	607	556	449	375	-57,14%
No Programado	98	154	215	324	440	590	668	983	903,06%
Total	973	967	977	1022	1047	1146	1117	1358	39,57%

Fuente. Elaboración propia, en base a datos de Aguas Argentinas

Vinculado también a la debilidad regulatoria para incentivar la mejora en la calidad del servicio, es oportuno hacer hincapié en las reiteradas renegociaciones contractuales

explicadas en el capítulo anterior, las cuales estuvieron asociadas a la condonación de multas por incumplimientos en materia de inversión y de calidad del suministro prestado por la empresa. En este sentido, un informe de la Comisión de Usuarios del ETOSS cuestionaba las renegociaciones por implicar *“una importante disminución de inversiones, condonación de incumplimientos junto con las multas aplicadas, aumentos tarifarios por inversiones que nunca se concretaron¹³⁹, diferimientos de metas a financiar con dinero de los usuario, utilización indiscriminada del sistema Obras por Cuenta de Terceros, dolarización de las tarifas, indexación sobre la base de índices extranjeros, traslado automático de supuestos mayores costos, entre otras concesiones que, más allá de la ilegitimidad de las mismas, implicaron un importantísimo ahorro de inversión para la empresa que debió repercutir en una disminución tarifaria y en mayores beneficios para los usuarios tanto reales como potenciales”* (2003: 17).

Otro elemento asociado al ineficaz control por parte del ETOSS de la concesión y de los servicios que el concesionario prestó a los usuarios fue la excesiva demora en la aplicación de sanciones frente a incumplimientos detectados, que tornó ineficiente el procedimiento sancionatorio. Como lo refleja la Resolución 07/04 de la Auditoría General de la Nación, el proceso que siguió el organismo regulador desde la imputación del incumplimiento hasta la multa definitiva pasando por los sucesivos (y abusivos) descargos del concesionario en cada una de las etapas procesales, manifestaron una actitud dilatoria permanente, situación que puso en evidencia la ineficiencia del esquema sancionatorio. Así, y considerando además que el régimen sancionatorio previó multas máximas a veces poco

¹³⁹ La propia empresa reconoció que, a pesar de habersele otorgado un incremento tarifario del 9,7% en enero de 2001 destinado a financiar las inversiones comprometidas, los incumplimientos en la materia ascendieron en dicho año a casi el 50%.

significativas en relación al incumplimiento de la obligación contractual, la aplicación de sanciones no constituyó un medio para incentivar al concesionario a cumplir las metas referidas a los niveles de calidad del servicio. De esta manera, el ETOSS convalidó una situación que pudo haber provocado un enriquecimiento incausado para la empresa y un perjuicio para los usuarios que debieron abonar una tarifa que no se condijo con el servicio que recibieron.

Debido a lo explicado hasta aquí, varios distritos del sur del Gran Buenos Aires alcanzaron una situación de emergencia hídrica, la cual tuvo su punto crítico en los primeros meses del año 2000, al expandirse el problema provocado por el ascenso de las napas freáticas. El mayor efecto se registró en las zonas periféricas del municipio de Lomas de Zamora, ocasionando la saturación de los pozos ciegos y la contaminación de las napas de donde la gente extraía el agua de consumo, ya que en esos sectores no existía una red de agua corriente. Al extenderse a otros lugares de la comuna afectada, incluyendo a la zona céntrica, y a otros municipios como Almirante Brown, Ezeiza y Lanús, el descontento social se hizo cada vez mayor y se generaron distintas protestas, muchas de las cuales fueron acompañadas por los propios intendentes. Finalmente, la concesionaria Aguas Argentinas y el gobierno local de Lomas de Zamora acordaron realizar obras en los barrios afectados. Sin embargo, con el transcurso de los meses y ante la falta de soluciones concretas, se terminó conformando en este municipio el “Foro Hídrico”, con participación de concejales de todas las bancadas, vecinos afectados y organizaciones barriales, y desde esa entidad de emergencia se reclamó (sin éxito hasta la finalización del horizonte temporal de este trabajo) la modificación del Plan de Inversión de la empresa para priorizar la ejecución de obras que resolviesen el conflicto generado (López, 2002).

4.4.5 Calidad del servicio comercial

La baja calidad del servicio comercial tuvo en las falencias de información una de sus principales causas. El concesionario omitió informar al ETOSS sobre los antecedentes de los reclamos presentados por los usuarios, tal como lo exigía el artículo 56 del Reglamento del Usuario. Tampoco existió unificación de criterios respecto de los medios a través de los cuales la empresa debió informar al ente regulador la fecha en que se daba solución a los reclamos de los usuarios. Asimismo, Aguas Argentinas remitió al ETOSS información en forma parcial e incompleta, lo que no permitió que las deficiencias detectadas que devinieron en incumplimientos pudieran ser sancionadas en forma oportuna.

Por otro lado, existió un incumplimiento reiterado por parte del concesionario con los plazos establecidos en el Reglamento del Usuario para dar solución a los reclamos. La empresa desconoció las necesidades del usuario a una pronta solución del problema, adoptando una actitud negligente frente a la prestación de un servicio básico.

También se observa el incumplimiento empresarial con los plazos establecidos por el ETOSS para que el concesionario solucionase los reclamos, no obstante haber tomado intervención el organismo regulador y encontrarse los reclamos en una segunda instancia. Esto se manifestó aun en los casos en que a los reclamos se les había dado el carácter de urgente.

Los métodos de intervención del ETOSS no permitieron adoptar las medidas correctivas necesarias para evitar las debilidades antes mencionadas. La creación por decreto del Poder Ejecutivo del organismo y su carácter tripartito en el que la representación política en la conformación del directorio actuó en detrimento de una

dirección profesional, determinó un alto nivel de discrecionalidad que afectó la credibilidad regulatoria y abrió un amplio espacio a la presión empresarial para controlar los resultados del proceso regulatorio. En este contexto, debe entenderse el incumplimiento del ETOSS con el plazo de 30 días hábiles establecidos en el Reglamento del Usuario para resolver los recursos presentados por los usuarios. Además, no puede obviarse que el plazo de 30 días hábiles para resolver los recursos de los usuarios que ya lo hicieron ante el concesionario sin haber obtenido respuesta satisfactoria, resultó excesivo especialmente cuando se trató sobre cuestiones esenciales a la prestación del servicio (falta de provisión, calidad del agua, etc.).

La Comisión de Usuarios creada en 1999 tuvo importantes limitaciones para garantizar la genuina representación de los diferentes segmentos de la población, en particular aquellos no incluidos en la red. A modo de ejemplo, podemos citar la falta de resultados ante el reclamo realizado a la concesionaria para que, por razones de riesgo sanitario, contemplase la suspensión de las intimaciones de pago, los cortes de servicio y las notificaciones de embargo a los usuarios residenciales de escasos recursos.

4.4.6 Seguridad pública

La baja calidad en materia de seguridad pública se reflejó en la inexistencia de un plan anual de inspecciones técnicas por parte del ETOSS para controlar los proyectos de obras presentados por Aguas Argentinas, así como también en la falta de control sobre el universo de las obras en ejecución en lo que respecta a tareas realizadas en la vía pública y normas de seguridad con que trabajó la empresa para realizarlas.

En este sentido, tampoco hubo un tratamiento uniforme por parte del ente regulador a los expedientes de inspecciones de comprobación de tareas de la concesionaria en la vía

pública, ni hubo un control cruzado de información entre el Área Redes y la Gerencia de Activos del ETOSS para comprobar si los cortes programados estuvieron relacionados con las obras de expansión o trabajos de mejora.

Asimismo, los controles realizados por el ETOSS en las plantas potabilizadoras (tanto de tratamiento de aguas como de líquidos cloacales) no estuvieron reglamentados. La Resolución 185/03 de la Auditoría General de la Nación destacó la carencia del organismo regulador de un programa propio de control de la contaminación industrial vertida a la red cloacal para preservar la salud de la población, limitándose el ente a contrastar parte de los datos presentados por la concesionaria.

Dada la alta vulnerabilidad del ETOSS a las presiones empresariales, no se le exigió a Aguas Argentinas el fortalecimiento de los controles de los vertidos industriales en la red cloacal, en función de la frecuencia y calidad de los mismos, como así tampoco el ente estableció una periodicidad para la presentación de la información, a fin de realizar detecciones tempranas de apartamiento de las normas.

Por otra parte, no constaron actuaciones de la agencia reguladora que indicasen la realización de un análisis formal y documentado de los planes de prevención y contingencia que permitiesen inferir si los mismos eran integrales y en versiones vigentes, si guardaban plena concordancia con el marco normativo aplicable y el grado de implementación efectiva.

De lo expresado hasta aquí puede desprenderse que el ETOSS no garantizó una cultura de control en términos de prevención de riesgos.

4.4.7 Protección del medio ambiente

La renegociación del contrato de concesión en 1997 llevada a cabo por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (sin la intervención del ETOSS) generó una postergación de las metas de inversión en materia de conducción y tratamiento de efluentes. Así, del total de los efluentes cloacales que Aguas Argentinas transportó a la red, generados por 5.744.00 habitantes (correspondientes a la ciudad de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense), sólo recibieron tratamiento final los efluentes producidos por 696.000 habitantes, lo que constituyó el 12% del total. El resto de los efluentes cloacales fueron vertidos al Río de la Plata a la altura del municipio de Berazategui sin haber recibido el tratamiento adecuado. Es decir, no sólo no se trataron los efluentes cloacales sino que tampoco se construyeron las obras de conducción de los mismos que hubieran permitido enviarlos a una distancia del Río de la Plata donde se facilitase la dilución y se evitase la contaminación de sus costas.

Además, cabe resaltar que el ETOSS estuvo limitado de contar con información representativa, actualizada y permanente para la elaboración de un mapa de riesgo integral en materia ambiental según zona geográfica, como consecuencia de la carencia de un sistema de control por muestreo estadístico para el área de la concesión.

Dada la insuficiente dotación de personal dedicado al área de protección ambiental, el ETOSS no evaluó la calidad de los Estudios de Impacto Ambiental que presentó Aguas Argentinas en forma previa a la aprobación de los proyectos de obras. Por consiguiente, el organismo regulador no controló que dichos Estudios proviniesen de una visión estratégica y que se los encarase como un proceso de análisis que anticipara futuros impactos ambientales de acciones humanas, tanto negativos como positivos, permitiendo seleccionar las alternativas que, cumpliendo con los objetivos propuestos, hubieren maximizado los beneficios y disminuido los impactos no deseados.

Estas debilidades expuestas dieron como resultado un fuerte déficit en materia ambiental, constituyéndose en uno de los argumentos en los cuales se basó la Defensoría del Pueblo de la Nación para pedir la caducidad del contrato de concesión¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Ver Página 12, 23/02/03.

CAPITULO 5

Conclusiones

A partir del imperativo subyacente de la superioridad del mercado como mecanismo para optimizar recursos en una sociedad, la política de privatizaciones de empresas de servicios públicos constituyó uno de los ejes principales de los cambios estructurales acontecidos en Argentina durante la década de los noventa en el ámbito de lo político, lo económico y lo social. Esta cesión de propiedad de parte del Estado al sector privado, no alteró el carácter público de los bienes y servicios implicados por lo que no le quitó a aquél la responsabilidad en el control del proceso, constituyendo a la regulación en una de las funciones de mayor significación entre los nuevos roles del Estado.

Trascendiendo la lógica mercantil ampliamente mayoritaria en el mundo académico que considera a la regulación como un estímulo y complemento de la empresa privada para la generación de un ambiente que incentive la inversión o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación, nuestro enfoque definió a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias a favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. De esta manera, la regulación constituye un tipo de intervención estatal que restringe, influye o condiciona las actividades de las empresas y las obligan a que actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera.

En este sentido, y mediante un enfoque ecléctico generado a través de un espacio de confluencia entre tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política (el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización), emerge la temática de la capacidad de gestión estatal para hacer referencia a la capacidad del organismo regulador para controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privatizadas. Más allá de la aparente simpleza, la capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias reguladoras, sino también resulta imprescindible ver la relación que los reguladores mantienen con otros actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación, así como también el entramado de reglas de juego que sirven para moldear ciertas expresiones de poder a la par que operan como marcos de restricción para las decisiones estratégicas de los organismos reguladores y de los demás actores involucrados en el proceso regulador.

A partir de un esfuerzo comparativo explícito de los servicios de telecomunicaciones, agua, electricidad y gas natural entre 1990 y 2001, hemos intentado demostrar a lo largo de este trabajo que, bajo un techo de características institucionales básicas homogéneas, desiguales grados de capacidad de gestión estatal determinan diferentes grados de protección de los derechos de los usuarios. Partiendo de la necesidad de diferenciar experiencias y de descubrir matices para no caer en los enfoques analíticos casi extremos (y ampliamente mayoritarios en Argentina), los cuales conducen a definiciones totalizadoras que ponen el análisis del proceso en una “bolsa común”, hemos intentado explicar que la asimetría de resultados en la protección de los derechos de los usuarios, en un contexto de igual calidad institucional alcanzado mediante la equiparación

de observaciones en unidades de análisis homogéneas, sólo puede ser atribuible a los diferentes grados de capacidad de gestión estatal en materia regulatoria.

En el servicio de electricidad, el grado de capacidad de gestión estatal en materia de regulación puede ser conceptualizado como medio-alto, a partir de 1- un alto grado de calidad de las reglas de juego, que prestó atención tanto al diseño del traspaso del servicio a manos privadas como a la elaboración del marco regulatorio para incorporar metas de largo plazo que priorizaran los objetivos de eficiencia y competitividad; 2- un nivel medio de desarrollo organizacional del ENRE, con estabilidad de los directores y recursos humanos capacitados pero con baja formalización de los procedimientos, problemas presupuestarios e insuficiente cantidad de personal; y 3- una virtuosa relación de este organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, sobresaliendo la relativamente alta autonomía respecto de la agencia gubernamental encargada de la política sectorial (lo cual posibilitó la continuidad de la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio más allá de las presiones políticas de corto plazo) e independencia en relación a las presiones de las empresas encargadas de la prestación del servicio. Este grado medio-alto de capacidad de gestión estatal determinó un elevado grado de protección de los derechos de los usuarios, representado en la mayor expansión de la cobertura en los sectores de menores ingresos, la atención a la problemática de la concentración de la propiedad y la dinámica competitiva para evitar prácticas abusivas de las empresas, la reducción tarifaria, los resultados satisfactorios en la evolución de la calidad del producto y del servicio técnico, y la identificación de los usuarios individuales afectados por fallas del servicio y su correspondiente resarcimiento. Como debilidades en la protección de los derechos de los usuarios, cabe hacer referencia a las demoras en la

tramitación y resolución de reclamos, las fallas en el sistema de seguridad pública y la falta de atención a la cuestión ambiental.

En el servicio de gas natural, el grado de capacidad de gestión estatal en materia regulatoria puede ser definido como medio, a partir de 1- un grado medio de calidad de las reglas de juego, que si bien puso énfasis en las metas de largo plazo que priorizaron la eficiencia y la competitividad en el momento de la privatización de Gas del Estado, mostró un elevado grado de concentración en el mercado mayorista de gas tras la privatización de YPF en bloque; 2- un nivel medio de desarrollo organizacional del ENARGAS, con estabilidad de los directores, flexibilidad y capacidad de respuesta al entorno pero, como contrapartida, un bajo grado de formalización de los procedimientos, recortes presupuestarios e insuficiente cantidad de personal técnico especializado; y 3- una virtuosa relación de este organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, destacándose el grado de autonomía relativamente alto en relación a la agencia gubernamental encargada de la política sectorial (lo cual posibilitó, al igual que en el caso del ENRE, la continuidad de la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio más allá de los intereses políticos de corto plazo) y el grado de independencia relativamente alto de las presiones de las empresas encargadas de la prestación del servicio. Este grado medio de capacidad de gestión estatal determinó un grado medio de protección de los derechos de los usuarios, con puntos fuertes y débiles. Entre los primeros, sobresalieron la dinámica competitiva en transporte y especialmente en distribución que previno prácticas abusivas de las empresas, los resultados satisfactorios en términos de la calidad del servicio técnico, la creación de agencias regionales para atender a los usuarios y la mejora en la seguridad pública. Por su parte, los puntos débiles estuvieron vinculados al incremento de la cobertura no orientada de manera prioritaria a los sectores de menores

ingresos, el fuerte incremento del precio de gas en “boca de pozo” debido a la insuficiente competencia mayorista que implicó aumentos en la tarifa final, las demoras en la tramitación y resolución de reclamos y la falta de atención a la cuestión ambiental.

El grado de capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio de telecomunicaciones puede ser definido como medio-bajo, a partir de 1- un grado medio de calidad de reglas de juego, caracterizadas por su inestabilidad, alta discrecionalidad y la preservación de reservas legales de mercado, aunque atenuada por la amenaza de entrada de competidores; 2- un bajo nivel de desarrollo organizacional de la CNC, a partir de las remociones frecuentes y arbitrarias de los directores, recorte progresivo de competencias y problemas de información para el control del desempeño empresario; y 3- una no virtuosa relación de la CNC con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación, destacándose la falta de autonomía del poder político y la alta vulnerabilidad a las presiones empresariales. Este grado medio-bajo de capacidad de gestión estatal tuvo su correlato en la protección de los derechos de los usuarios, que se vieron favorecidos por el notable incremento de la calidad del servicio técnico, pero con una expansión de la cobertura que no se concentró en los sectores de menores ingresos, escasa dinámica competitiva que permitió abusos de las empresas dominantes, tarifas elevadas (de las más caras del mundo, en particular en el nivel residencial), plazos excesivamente discrecionales en la tramitación y resolución de reclamos y falta de atención a la cuestión ambiental.

En el servicio de agua potable y desagües cloacales, el grado de capacidad de gestión estatal en materia regulatoria puede ser conceptualizado como bajo, a partir de 1- un grado bajo de calidad de reglas de juego, caracterizadas por la inestabilidad ocasionada por las reiteradas renegociaciones contractuales, alta discrecionalidad y preservación de reservas legales de mercado; 2- un bajo nivel de desarrollo organizacional del ETOSS, a

partir de las remociones frecuentes y arbitrarias de los directores, la baja calificación de los recursos humanos, la excesiva dependencia presupuestaria de los ingresos de la firma regulada y problemas de información para el control del desempeño empresario; y 3- una no virtuosa relación del organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación, destacándose, al igual que en la CNC, la falta de autonomía del poder político y la alta vulnerabilidad a las presiones empresariales. Este grado bajo de capacidad de gestión estatal determinó una baja protección de los derechos de los usuarios, que se reflejó en la limitada extensión de la cobertura de agua y disminución de la cobertura de la red cloacal, nula dinámica competitiva que favoreció la instrumentación de prácticas abusivas por parte de la empresa concesionaria, importantes aumentos tarifarios que perjudicaron especialmente a los sectores de menores ingresos, baja calidad del servicio técnico, plazos excesivamente discrecionales en la tramitación y resolución de reclamos, serias deficiencias en materia de seguridad pública y falta de protección del medio ambiente.

De lo dicho hasta aquí se desprenden cuatro corolarios de carácter empírico. En primer lugar, el servicio de energía eléctrica constituye el caso que más se aproxima a lo que denominábamos en nuestro marco teórico como reforma progresista, teniendo en cuenta que el ENRE, al disponer de aquellas capacidades que lo convirtieron en actor relevante, actuó a favor de grupos y sectores que por sí mismos no estuvieron en condiciones de hacerlo, constituyéndose la electricidad en el servicio en el que los usuarios ganaron más espacio en cuanto a la satisfacción de necesidades y valoración de sus intereses. Esto adquiere más importancia si consideramos que, luego de las transformaciones ocurridas en Argentina durante las últimas décadas, los actores con orientación progresista no fueron fácilmente identificables, especialmente en lo que se refiere a los niveles donde se tomaron las decisiones más importantes.

El segundo corolario de carácter empírico nos señala que las condiciones de la privatización influyeron los resultados pero no los determinaron completamente. Nuestra perspectiva temporal más amplia conduce a desechar la visión propia del denominado institucionalismo histórico según la cual todo el peso explicativo del desempeño observado es atribuido al diseño inicial¹⁴¹. Si bien el diseño de la privatización y de los marcos reguladores condicionó la conducta de los organismos reguladores, de las empresas prestadoras y de los demás actores involucrados en el proceso, el devenir del desempeño de los servicios públicos no pudo predecirse a partir de las condiciones prevalecientes al comienzo de la operación privada. La causa de tales derroteros divergentes hay que buscarla en la capacidad de gestión estatal en materia regulatoria.

Así, los servicios de telecomunicaciones y agua potable partieron de diseños similares y arribaron a resultados distintos en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios, particularmente en cuanto a cobertura y calidad del servicio. La causa fundamental de esta divergencia radicó en las reglas de juego orientadas a la competencia. En efecto, si bien las prestatarias del servicio telefónico gozaron de la exclusividad en la prestación del servicio durante los primeros años, la amenaza de entrada de competidores primero y la entrada efectiva aunque limitada de nuevas firmas después motorizó nuevas inversiones con el objeto de que las empresas entrantes (y las futuras potenciales) se encontraran con compañías instaladas brindando un servicios de calidad. Por su parte, en el sector del agua potable (potencialmente menos competitivo que el de telecomunicaciones) ni siquiera se contempló la desintegración horizontal de la empresa estatal en varias

¹⁴¹ De acuerdo al institucionalismo histórico, el diseño es un tema central ya que las decisiones iniciales son determinantes en los resultados posteriores. Para profundizar esta visión estática y conservadora del proceso político, ver Hall (1986).

unidades de negocios con el objetivo de introducir competencia por comparación (como ocurrió en los sectores de electricidad y gas natural) y, de esta manera, incentivar patrones de comportamiento empresario que se asemejase, en todo lo posible, a los esperables en mercados competitivos.

También los servicios de electricidad y gas natural partieron de diseños similares y arribaron a resultados distintos en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios, especialmente en lo que se refiere a la cuestión tarifaria. La razón de esta divergencia también estuvo en las reglas de juego orientadas a la competencia, en particular en los segmentos de “aguas arriba”. Mientras que en el sector eléctrico los activos de generación se transfirieron a diferentes grupos de accionistas y se incluyeron (y respetaron) restricciones en los pliegos de licitación respecto de la concentración de la oferta, en el caso del sector gasífero la configuración del mercado de producción estuvo fuertemente condicionada por la privatización de YPF, que fue transferida en bloque a sus nuevos propietarios, con una altísima participación de la oferta.

El tercer corolario empírico está vinculado a las desiguales relaciones en las redes de actores involucrados en el proceso de regulación. En este sentido, cabe subrayar el protagonismo de las relaciones de los organismos reguladores con las agencias encargadas de las respectivas políticas sectoriales y con las empresas privadas prestadoras de los servicios públicos, por encima de las relaciones con otros actores también involucrados en el proceso regulador (órganos de control, asociaciones defensoras de los usuarios, e incluso Tribunales de Justicia, entre otros). Las causas de las relaciones destacadas de los entes reguladores con las agencias gubernamentales y las empresas radican no sólo en los recursos que dispusieron, sino también en la necesidad de frecuente interacción al momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir resultados.

Finalmente, el cuarto corolario de carácter empírico nos remite al fenómeno del poder. Especialmente la empresas que operaron en los servicios de telecomunicaciones y de agua potable mostraron capacidad no sólo para vetar programas o estrategias que percibían como amenazantes para sus intereses, sino que incluso lograron impedir que algunas demandas latentes (y legítimas) aflorasen, como, por ejemplo, la demanda por la tarifa social. Desde nuestro marco teórico, esto nos sitúa en lo que denominábamos el enfoque tridimensional del poder, en términos de Lukes, según el cual de lo que se trata no es de adoptar o no adoptar decisiones, sino de impedir que las reivindicaciones se conviertan en problemas políticos o incluso que sean formuladas.

5.1 Reflexiones teóricas finales

La experiencia argentina en la regulación de servicios públicos privatizados constituye un excelente laboratorio del cual obtener valiosas enseñanzas generales, de carácter teórico pero con obvias implicancias prácticas.

En primer término, si bien es importante privilegiar la estabilidad de las reglas de juego, todo marco regulador debe mantener congruencia con la evolución de su entorno político, económico, social y tecnológico. Así, es necesario compatibilizar la necesaria adaptación del funcionamiento de los servicios públicos a los cambios de condiciones respecto del momento inicial de la firma de los contratos con el resguardo de la transparencia de las renegociaciones y el equilibrio requerido respecto a la asignación de costos y beneficios de los nuevos contratos.

En consecuencia, la posibilidad o necesidad de revisar aspectos de los contratos no debe descartarse por una cuestión de principios. En aras de la seguridad jurídica, más que la

inamovilidad de los criterios inicialmente fijados, deberán garantizarse mecanismos claros de discusión y redefinición de criterios regulatorios.

Pese a que en épocas de crisis cabe la posibilidad de que se avance más rápidamente en el cambio de las reglas de juego, igualmente la transición hacia nuevas reglas no resultará fácil, ni siquiera en aquella dimensión formal y por ende maleable por el accionar creciente de los actores. Esto obedece a que ninguna transformación de mecanismos y procedimientos puede ser absoluta o global, con lo cual se corre el riesgo de no poder modificar aquellas reglas de juego que en su funcionamiento cotidiano dan lugar a resultados similares a los que condujeron a la necesidad de revisar aspectos de los contratos. En esta misma dirección, North apunta: *“Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales enraizadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no sólo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que brindan una clave para explicar el derrotero del cambio histórico”* (1993: 16). La transición hacia nuevas reglas dependerá en buena medida de la solidez y coherencia de la coalición interesada en la reforma (y en el tipo de cambio que propone) pero también de su relativa posición de fuerza respecto a quienes se favorecen con el status¹⁴².

¹⁴² Aceptando que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada pero sin resignarse a dejar de examinar críticamente el origen y sentido de muchas restricciones, Majone sostiene: *“Todas las batallas de reforma social se han combatido entre los conservadores que exageraron los límites de lo posible en las políticas públicas y los progresistas que los desestiman. Ayudar a los decisores y a la opinión pública a que eviten tanto la exageración como la subestimación precipitada de los límites es una de las contribuciones más útiles del análisis a la deliberación pública. Un análisis competente de factibilidad debe identificar las restricciones presentes y potenciales, distinguirlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para*

Una segunda lección de carácter teórico que se desprende del análisis realizado nos muestra que no se puede reducir la política a administración, tal como subyace a la mayoría de los enfoques que definen a la regulación como un instrumento orientado a estimular y complementar el mercado. Regular es transferir poder y, por ende, el análisis del aparato estatal no puede quedar vaciado de política, en cuanto ésta es ante todo construcción, ejercicio y discusión del poder. Presentar las cuestiones políticas como si se tratara de asuntos técnicos o administrativos omite cuestiones sustantivas vinculadas a los juegos de poder en el que participan actores que movilizan en un momento determinado diferentes recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos. Por lo tanto, creemos que la discusión de los grandes objetivos de la acción regulatoria no puede ser desplazada por otra sobre aspectos eminentemente instrumentales, los cuales, si bien no son irrelevantes, no mejoran los objetivos de la calidad de las políticas a cuyo servicio se desenvuelven, del mismo modo que el tipo de vehículo hace el viaje más placentero o incómodo, veloz o lento, caro o económico, pero no modifica su dirección ni su destino (cuestiones éstas en las que el manejo del volante es insustituible)¹⁴³.

Finalmente, la tercera enseñanza nos vuelve a situar al concepto central de nuestro trabajo. La construcción de capacidad de gestión estatal en materia regulatoria no es tarea

las diferentes estrategias de implementación y estimar los costes y beneficios que se seguirían de removerlos, sin olvidar que las restricciones no son magnitudes absolutas e inmutables” (1989: 69-70).

¹⁴³ El mejor ejemplo de este divorcio entre herramientas y objetivos lo encontramos en la literatura latinoamericana. Nos referimos al capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de una de las novelas más originales de Mario Vargas Llosa. Según narra la historia, Pantaleón, soldado disciplinado y gran patriota, fue destinado por el ejército de su país a administrar el servicio de prestaciones sexuales en un destacamento militar en la selva amazónica. La capacidad de Pantaleón así como su conocimiento de las técnicas más innovadoras de gestión le permitieron convertirse en poco tiempo en el gerente público más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un prostíbulo.

simple ni inmediata. A la elevada complejidad política en función del número significativo de actores, el comportamiento igualmente racional y estratégico que los guía, la conflictividad de intereses y las asimetrías distributivas, hay que añadir la tensión entre las consideraciones de corto plazo y largo plazo.

En este sentido, debe tenerse presente que los actores tienen intereses de corto plazo y desean y necesitan una respuesta positiva y rápida por sus acciones para no deprimir posteriormente las expectativas e inhibir acciones. Sin embargo, la construcción de capacidad de gestión estatal es un proceso evolutivo lento que requiere inversiones que produzcan rendimientos a largo plazo. Si en sus propias actividades los actores priorizan los resultados de corto plazo, enfrentan el peligro de generar condiciones que desalientan los compromisos y las inversiones a largo plazo, lo cual inhibe la búsqueda de soluciones duraderas. Por otro lado, comprometerse en una empresa de largo alcance implica el riesgo de no disponer de recursos suficientes a corto plazo para sostener sus propios esfuerzos y sus expectativas. Asimismo, la cuestión se complica porque los diferentes actores no sólo tienen expectativas distintas sino también horizontes temporales diversos vinculados a sus expectativas: mientras algunos poseen un mayor grado de tolerancia respecto de la ambigüedad y se orientan hacia actividades de exploración de nuevas estructuras, otros buscan resultados y beneficios inmediatos. Y demás está decir que no todos los actores estarán comprometidos en la construcción de capacidad de gestión estatal¹⁴⁴.

Como se ha podido observar a lo largo del trabajo, la construcción de capacidad de gestión estatal es un proceso arduo, dinámico, sujeto a avances y retrocesos de acuerdo

¹⁴⁴ Como afirma la OCDE, “*la calidad reguladora es un bien público que tiene pocos protectores y muchos detractores. Aunque todos percibimos sus beneficios, pocos son los que están realmente incentivados para mantener y mejorar la salud del sistema regulador*” (1998: 2).

múltiples contingencias y vaivenes. Si la privatización de empresas de servicios públicos estuvo basada en la filosofía de que el Estado debe “timonear y no remar”, la regulación debe tener presente los rudimentos básicos de la navegación para no perder el control de la nave.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, M. (1998): *Instituciones, Contratos y Regulación de Infraestructura en Argentina*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001): *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTEL a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Abrucio, F. (1997): “El impacto del modelo gerencial de administración pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente”, en *Cuadernos ENAP*, número 10, Brasilia.
- Acuña, C. (1995): *La burguesía industrial como actor político*, Tesis Doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago.
- Acuña, C. (1995a): “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir de los pactos constitucionales en Argentina)”, en C. Acuña (comp.): *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, C. (1995b): “Política y economía en la Argentina de los noventa (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”, en C. Acuña (comp.): *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.

- Acuña, C. (2001): “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N° 19, Caracas.
- Acuña, C. y Smith, W. (1996): “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, volumen 36, número 141, Buenos Aires.
- Acuña, C. y Tommassi, M. (1999): *Some Reflections on the Institutional Reforms Required from Latin America*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Alexander, M. (2000): “Privatizaciones en Argentina”, en M. Baima de Borri; A. Rofman y S. Cesilini (comps.): *Privatizaciones e Impacto en los Sectores Populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Alford, R. y Friedland, R. (1993): “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en *Zona Abierta*, número 63/64, Madrid.
- Anduiza Perea, E.; Crespo, I.; y Méndez Lago, M. (1999): *Metodología de la Investigación de la Ciencia Política*, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002): “Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina”, en D. Azpiazu (comp.): *Privatizaciones y Poder Económico*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Artana, D.; Navajas, F.; y Urbiztondo, S. (1998): *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities*, Technical Study, N° 115, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Arza, C. (2002): “La privatización de los servicios públicos y sus impactos distributivos”, en D. Azpiazu (ed.): *Privatizaciones y Poder Económico*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.

- Azpiazu, D. (1999): “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de las rentas de privilegio?”, en *Realidad Económica*, número 164, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2001): “Las privatizaciones en Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, en *Ciclos*, número 21, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2002): “La captura institucional y los privilegios de las empresas privatizadas. ¿Premura inicial o una constante en los noventa?”, en D. Azpiazu (ed.): *Privatizaciones y Poder Económico*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2002): “Las privatizaciones argentinas. Reconfiguración de la estructura de precios y de rentabilidades relativas en detrimento de la competitividad y la distribución del ingreso”, en D. Azpiazu (ed.): *Privatizaciones y Poder Económico*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003): *Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Baldwin, R. ; Scott, C. y Hood, Ch. (1998): “Introduction”, en R. Baldwin ; C. Scott y Ch. Hood: *A reader on regulation*, Oxford University Press, New York.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000): *Ciencia de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Banco Mundial, Washington D. C.

- Banco Mundial (1995): *Argentina´s Privatization Program. Experience, Issues and Lessons*, Washington D. C.
- Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992): *La Modernización Excluyente*, UNICEF / CIEPP / Losada, Buenos Aires.
- Barzelay, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Barzelay, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- Basualdo, E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Bernstein, M. (1955): *Regulatory Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton.
- Bitrán, 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, Santiago de Chile.

- Blanco, I. y Gomá, R. (2002): “Governance y Territorio: La Política de Proximidad en el Nuevo Contexto de Redes”, en I. Blanco y R. Gomá: *Gobiernos locales y Redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- Bogo, J. (2000): “Las consecuencias de haber privatizado un campeón nacional: el caso YPF”, en M. Baima; A. Rofman y S. Cesilini (comps.): *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Bondorevsky, D.; Petrecolla, D.; Romero, C.; y Ruzier, C. (2002): *Competencia por Comparación en el Sector de Distribución de Energía Eléctrica: el Papel de la Política de Defensa de la Competencia*, Texto 38, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Buenos Aires.
- Bressan, J. (1992): “El contexto, la coyuntura y la reforma del estado en la transición democrática argentina”, en *Administración Pública y Sociedad*, número 6, IIFAP, Córdoba.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998): “Las Políticas Públicas Locales: Agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional”, en Q. Brugué y R. Gomá: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Bruno, N. (1996): “El control y el seguimiento de las privatizaciones”, en *Privatizaciones*, Revista de la Auditoría General de la Nación, año 1, número 1, Buenos Aires.
- Carciofi, R. (1990): *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas dos décadas*, Documento de Trabajo N° 36, CEPAL, Buenos Aires.
- Carciofi, R. y Cetrángolo, O. (1992): *Argentina: el sector público en los ochenta*, CEPAL, Buenos Aires.

- Cavarozzi, M. (1994): "Politics: A key for the long term in South America", en W. Smith; C. Acuña y E. Gamarra (eds.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, North-South Center, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Cermesoni, J. (1997): "El Defensor del Pueblo y el control de las privatizaciones", en *Privatizaciones*, Revista de la Auditoría General de la Nación, año 1, número 2, Buenos Aires.
- Cheresky, I. (2003): "Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación", en I. Cheresky y J. M. Blaquier (comp.): *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999 y 2001*, Rosario.
- 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, Working Paper 1824, Washington D. C.
- Chudnovsky, D.; López, A. y Porta, F. (1994): *La nueva inversión extranjera en la Argentina: Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documento de Trabajo N° 15, CENIT, Buenos Aires.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1992): "Formación de la Agenda", en L. Aguilar Villanueva (ed.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cunill Grau, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1990): *Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta*, Documentos CEDES, N° 46, Buenos Aires.

- De Watcher, S. y Galiani, S. (2000): *Optimal Income Support Targeting*, Universidad Torcuato Di Tella, Serie Documentos de Trabajo, número 3, Buenos Aires.
- Delfino, L. (1996): *La Renegociación del Contrato de Agua Potable y Desagües Cloacales*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Serie Notas, número 6, Buenos Aires.
- Devlin, R. (1993): “Las Privatizaciones y el Bienestar Social”, en *Revista de la CEPAL*, número 49, Santiago de Chile.
- Duarte, M. (2002): “Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral”, en D. Azpiazu (comp.): *Privatizaciones y Poder Económico*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Elster, J. (1984): “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico”, en *Zona Abierta*, número 36, Madrid.
- Evans, P. (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, volumen 35, número 140, Buenos Aires.
- Felder, R. y López, A. (1999): “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, nro. 14, Caracas.
- Ferejohn, J. (1993): “Structure and Ideology: Change in Parliament in Early Stuart England”, en Goldstein, J. y Keohane, R. (eds): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Fernández Ordóñez, M. (1999): “Reflexión preliminar”, en M. Lasheras: *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.

- Ferro, G. (1999): *Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: financiamiento de las expansiones en Buenos Aires*, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Serie de Texto de Discusión, número 11, Buenos Aires.
- Ferro, G. (2000): *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación*, Centro de Estudios económicos de la Regulación, Texto de Discusión número. 17, Buenos Aires.
- FIEL (1999): *La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- FLACSO (2000): *Privatizaciones en la Argentina: Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica*, Documento de Trabajo número 7 del proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, FLACSO / SECYT-CONICET, Buenos Aires.
- Furubotn, E. y Pejovich, S. (1972): "Property rights and economic theory: a survey of recent literature", en *Journal of Economic Literature*, nro. 10, New York.
- García, N. y Tokman, V. (1982): *Acumulación, empleo y crisis*, PREALC, Santiago de Chile.
- Geddes, B. (1990): "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics", en *Political Analysis 2*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Geddes, B. (1994): *Politician 's dilemma: building state capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Gerchunoff, P. y Canovas, G. (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico*, volumen 34, número 136, Buenos Aires.

- Gerchunoff, P.; Greco, E. y Bondorevsky, D. (2003): *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina (1990-2002)*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública, número 34, Santiago de Chile.
- Gil, M. (1999): *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*, Pirámide, Madrid.
- Giménez, J. C. y Asad, M. (1999): *Manejo de los Recursos Hídricos en la Argentina*, Banco Mundial, Washington.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1998): “Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.): *Políticas Públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- Greco, E. (2002): *Regulación y Competencia en la industria del gas. Las condiciones de acceso a los servicios de transporte y distribución*, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, mimeo, Buenos Aires.
- Groisman, E. (1995): *Interés actual de la noción de servicio público*, mimeo.
- Hacque, M. (1996): “Public Service Challenge in the Age of Privatization”, en *Governance*, International Journal of Policy and Administration, vol. 9, nro. 2, Blackwell Publishers, Cambridge, Oxford.
- Haggard, S. (1994): “Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America”, en C. Bradford (ed.): *Redefining the State in Latin America*, OECD, París.
- Hall, P. (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York.
- Hancher, L. y Moran, M. (1998): “Organizing Regulatory Space”, en R. Baldwin; C. Scott y Ch. Hood: *A reader on regulation*, Oxford University Press, New York.

- Heclo, H. (1978): “Issue Networks and the Executive Establishment”, en *The American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D. C.
- Helm, D. y Jenkinson, T. (1997): “The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nro. 1, Oxford.
- Hilderbrand, M. and Grindle, M. (1997): “Building sustainable capacity in the public sector. What can be done?”, en M. Grindle (ed.): *Getting good government*, Harvard University Press, Boston.
- Horn, M. (1995): *The political economy of public administration*, Cambridge University Press, Oxford.
- Jonson, J. y Joslyn, R. (1995): *Political Science Research Methods*, Congress Quarterly Press, Washington D. C.
- Jordana, J. (1995): “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Revista del INAP, número 3, Madrid.
- Jordana, J. y Sancho, D. (1999): “Opciones de Regulación y Opciones de Intervención: Las Políticas Públicas de Telecomunicaciones”, en J. Jordana y D. Sancho (eds.): *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos, Madrid.
- Karol, J. (2002): *Tarifas sociales en servicios públicos privatizados: una discusión sobre ciudadanía urbana y financiamiento de los costos de inclusión social en Argentina*, ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- King, G. ; Keohane, R. y Verba, S. (2000): *El diseño de la investigación social*, Alianza Editorial, Madrid.

- Korah, V. (1996): *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Sweet and Maxwell, London.
- Laffont, J. J. y Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge
- Lasheras, M. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- Lehmbruch, G. (1991): “The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks”, en R. Czada y A. Windoff-Héritier (eds.): *Political Choice*, Campus, Frankfurt.
- Lindblom, Ch. (1959): “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration*, nro. 10, New York.
- Lindblom, Ch. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, INAP, Madrid.
- López, A. (1996): *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie I, Documento número 57, Buenos Aires.
- López, A. (2001a): *Las agencias reguladoras de las telecomunicaciones en Argentina: algunos comentarios sobre la difícil construcción de institucionalidad*, ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- López, A. (2001b): *El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. Condiciones Institucionales para la Implementación del Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.

- López, A. y Felder, R.(1997): *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II, Documento número 30, Buenos Aires.
- Lopreite, D. (2000): *Accountability societal y regulación de servicios públicos en Argentina: los “tarifazos” en aguas y teléfonos y la intervención del ombudsman*, ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Lukes, S. (1975): *El poder. Un enfoque radical*, Ediciones Siglo XXI, Madrid.
- Luna, E. (1996): “Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo en Argentina”, en S. Peñalva y A. Rofman (comp.): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Yale.
- Majone, G. y La Spina, A. (1993): “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, volumen II, número 2, Centro de Investigaciones y Docencia, México.
- Manheim, J. y Rich, R. (1988): *Análisis político empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*, Alianza, Madrid.
- Mann, M. (1997): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados”, en *Zona Abierta*, número 57-58, Madrid.
- March, J. y Olsen, J. (1997): *El Redescubrimiento de las Instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Margheritis, A. (2000): “Características e impacto de la implementación del programa de privatizaciones en Argentina”, en M. Baima; A. Rofman y S. Cesilini (comps.):

- Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Mayntz, R. (1993): “Las organizaciones y sus objetivos”, en C. Ramió y X. Ballart (comps.): *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. II, MAP-INAP, Madrid.
 - Mc Cubbins, M. y Page, T. (1987): “A Theory of Congressional Delegation”, en M. Mc Cubbins y T. Sullivan (eds.): *Structure and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
 - Melstner, A. (1992): “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en L. Aguilar Villanueva (eds.): *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
 - Meny, I. y Thoenig, J. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
 - Metcalfe, L. y Richards, S. (1989): *La Modernización de la Gestión Pública*, INAP, Madrid.
 - Mintzberg, H. (1990): “Strategy formation Schools of Thought”, en J. Frederickson (ed.): *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row, New York.
 - Moe, T. (1998): “La teoría positivista de la burocracia pública”, en S. Saiegh y M. Tommasi (comps.): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.
 - Molinelli, G.; Palanza, V. y Sin, G. (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Editorial Temas, Buenos Aires.
 - Morlino, L. (1994): “Problemas y opciones de la comparación”, en G. Sartori y L. Morlino (eds.): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza, Madrid.
 - Navajas, F. (1991): “Direct Controls and Efficiency in Public Enterprises”, en *Anales de la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Santiago del Estero.

- Navajas, F. (1998): *Effects of Passthrough Pricing On Gas Purchase Decisions From Different Basins*, Documento de Trabajo N° 8, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Navajas, F. (1999): “El impacto distributivo de los cambios en los precios relativos en la argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica”, en FIEL: *La distribución del ingreso en la Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Novara, J. (1997). “Precios internos y de exportación de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo: ¿diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno?”, en *Estudios*, número 83, Buenos Aires.
- Novaro, M. (2002): *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires.
- O’Donnell, G. (1991): *Argentina de nuevo*, Working Paper N° 152, Helen Kellogg Institute, Notre Dame.
- O’Donnell, G. (1993): “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.
- OCDE (1997): *Report on Regulatory Reform*, <http://www.oecd.org/puma/regref>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998): *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Ostrom, E. (1990): *Governing The Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Oszlak, O. y Felder, R. (1998): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina”, en D. Filmus y A. Isuani: *El Estado que viene*, FLACSO-Tesis, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1984): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps.): *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.
- Oszlak, O.; Felder, R.; Forcinito, K.; y Ouviaña, H. (2000): *Capacidad de Regulación Estatal en Argentina*, Área de Investigación Privatización y Regulación de Servicios Públicos, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma / FLACSO, Buenos Aires.
- Peters, G. (1992): “Public Policy and Public Bureaucracy”, en D. Ashford (ed.): *History and Context in Comparative Public Policy*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- Peters, G. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Petracci, M. (1998): *La calidad de los servicios públicos privatizados evaluada por el ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.
- Prats Catalá, J. (1998a): “La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo”, en *Instituciones y Desarrollo*, número 1, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Prats Catalá, J. (1998b): *Administración Pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Przeworski, A. (1987): “Marxismo y elección racional”, en *Zona Abierta*, número 45, Madrid.

- Przeworski, A. (1995): *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Przeworski, A. (1998): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, número 2, Buenos Aires, diciembre.
- Ramió, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid.
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993): “La Complejidad Estructural de la Teoría de la Organización”, en C. Ramió y X. Ballart (comps): *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. I, MAP-INAP, Madrid.
- Regonini, G. (1995): “Politiche pubbliche e potere”, en G. Regonini (ed.): *Politiche pubbliche a democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles.
- Repetto, F. (2000): “¿Es posible transformar el Estado sin transformar la sociedad?”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 16, Caracas.
- Repetto, F. (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Rodríguez Pardina, M. (1998): *Las Instituciones Reguladoras en Argentina*, Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, Documento de Trabajo número 3, Buenos Aires.
- Sancho, D. (2003): *Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional*, ponencia presentada en el VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Sartori, G. (1994): “Comparación y método comparativo”, en G. Sartori y L. Morlino: *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza, Madrid.

- Scharpf, F. (1993): “Coordination in Hierarchies and Networks”, en F. Scharpf (ed.): *Games in Hierarchies and Networks*, Campus, Frankfurt.
- Schelling, T. (1978): *Micromotives and Macrobehavior*, W. Norton, New York.
- Schmitter, P. (1991): “Comparative politics at the crossroads”, en *Estudios*, número 27, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- Schorr, M. (2001): “La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia”, en M. Abeles, K. Forcinito y M. Schorr: *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTEL a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Selznick, P. (1985). “Focusing Organizational Research on Regulation”, en R. Noll (ed.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, University of California Press, Berkeley.
- Shaikh, F.; Abdala, M.; Kappas, Ch.; Lauter, P., y Visintini, A. (1996): *Argentina Privatization Program. A Review of Five Cases*, Private Sector Development Department, The World Bank, Washington D. C.
- Shubik, M. (1992): *Teoría de los juegos en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sidicaro, R. (2001): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Sigal, S. y Kessler, G. (1997): “La hiperinflación en la Argentina: comportamientos y representaciones sociales”, en D. Cantón y J. Jorrat: *La investigación social hoy*, Eudeba, Buenos Aires.

- Sikkink, K. (1993): “Las capacidades estatales y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, volumen 32, número 128, Buenos Aires.
- Simon, H. (1955): “A behavioral model of rational choice”, *Quarterly Journal of Economics*, nro. 69, New York.
- Skocpol, T. (1985): “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. Evans ; D. Rueschmeyer y T. Skocpol: *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Spiller, P. (1997): *Costos y beneficios de la regulación*, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Regulación sobre Servicios Públicos, Universidad de Los Andes, Santa Fe de Bogotá.
- Spiller, P. (1998): *El porqué de la regulación de los servicios públicos*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Spiller, P. (1999a): *La regulación de los servicios públicos en Argentina: una propuesta institucional*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Spiller, P. (1999b): *La Defensa de la Competencia: implicancias para la Argentina*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Spiller, P. y Tommassi, M. (2000): *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, CEDI / Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Stark, C. (2001): “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación en la gestión pública en América Latina”, en CLAD: *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD, Caracas.

- Stiglitz, J. (1989): “On the Economic Role of the State”, en A. Heertje (ed.): *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- Suárez, F. (1996): “Debilidades de las ONGs”, en *Enoikos*, Año III, N° 9, Buenos Aires.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.
- Subirats, J. (1992): *Un problema de estilo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Sutton, J. (1992): *Sunk Costs and Market Structure*, The MIT Press, Cambridge.
- Tamayo Sáez, M. (1997): “El análisis de políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.): *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Thury Cornejo, M. (1995): “Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos”, en *Régimen de la Administración Pública*, número 207, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2003): *La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Tobelem, A. (1992): *Institutional Development in the Latin America and Cariben Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement*, LATPS Occasional Papers Series, número 7, Washington D. C.
- Torre, J. C. (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Urbiztondo, S.; Artana, D. y Navajas, F. (1997): *La autonomía de los entes reguladores*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

- Vinelli, F. (2000): “Participación de los usuarios en la regulación de los servicios privatizados”, en M. Baima; A. Rofman y S. Cesilini (comps.): *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Viscusi, W.; Vernon, J. y Harrington, J. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge.
- Vispo, A. (1999): *Los entes de regulación. Problemas de diseño y de contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Wildavsky, A. (1979): *The art and craft of policy analysis*, Macmillan Press, Londres.
- Wildavsky, A. (1996): “Presupuestar como un proceso político”, en Q. Brugué y J. Subirats: *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid.
- Williamson, O. (1976): “Franchise Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV”, *Bell Journal of Economics*, número 7, Washington D. C.

Documentos públicos consultados

- Constitución Nacional.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Leyes nacionales 22.177; 22.262; 23.696; 24.065; 24.076; 24.240; 24.667 y 25.156.
- Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 214/84; 59/90; 60/90; 61/90; 62/90; 1.185/90; 1.443/91; 2.408/91; 2.585/91; 999/92; 1.738/92; 2.255/92; 2.731/93; 1.020/95; 92/97; 1.167/97 y 669/00.
- Resoluciones Secretaría de Comunicaciones 25.839/96 y 10.059/99.
- Resolución ETOSS 23/93; 33/93 y 42/00.
- Resoluciones ENARGAS 763/94; 124/95 y 2.346/01.

- Resoluciones ENRE 292/99; 293/99; 294/99 y 548/99.
- Resoluciones Auditoría General de la Nación 198/95; 118/96; 17/97; 910/97; 100/98; 114/98; 9/99; 102/99; 122/99; 155/99; 49/00; 52/00; 179/00; 532/00; 21/01; 82/01; 157/01; 183/01; 219/01; 245/01; 2/02; 3/02; 8/02; 19/02; 36/02; 43/02; 51/02; 66/02; 117/02; 119/02; 145/02; 185/03; 7/04.
- Informes Unidad de Renegociación de Contratos 2002; 2003 y 2004.
- Informe ENARGAS 2001.

Periódicos consultados

- Clarín, varias ediciones (Buenos Aires, Argentina)
- La Nación, varias ediciones (Buenos Aires, Argentina)
- Página 12, varias ediciones (Buenos Aires, Argentina)

ANEXO

Tabla 1
Evolución de la tasa de desocupación (en porcentaje)

Año	Mayo	Octubre
1974	5,0	3,4
1975	3,5	3,8
1976	5,2	4,4
1977	3,9	2,7
1978	4,2	2,3
1979	2,6	2,4
1980	2,6	2,5
1981	4,2	5,3
1982	6,0	4,6
1983	5,5	3,9
1984	4,7	4,4
1985	6,3	5,9
1986	5,9	5,2
1987	6,0	5,7
1988	6,5	6,1
1989	8,1	7,1
1990	8,6	6,3
1991	6,9	6,0
1992	6,9	7,0
1993	9,9	9,3
1994	10,7	12,2
1995	18,4	16,6
1996	17,1	17,3
1997	16,1	13,7
1998	13,2	12,4
1999	14,5	13,8
2000	15,4	14,7
2001	16,4	18,3
2002	21,2	17,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (www.indec.mecon.gov.ar)

Tabla 2
Evolución de la tasa de subocupación (en porcentaje)

Año	Mayo	Octubre
1974	5,4	4,6
1975	5,3	5,4
1976	5,3	5,3
1977	4,1	3,8
1978	5,5	3,8
1979	3,9	3,6
1980	4,5	5,8
1981	5,0	6,0
1982	6,7	6,4
1983	5,9	5,9
1984	5,4	5,9
1985	7,5	7,1
1986	7,7	7,4
1987	8,2	8,5
1988	8,9	8,0
1989	8,6	8,6
1990	9,3	8,9
1991	8,6	7,9
1992	8,3	8,1
1993	8,8	9,3
1994	10,2	10,4
1995	11,3	12,5
1996	12,6	13,6
1997	13,2	13,1
1998	13,3	13,6
1999	13,7	14,3
2000	14,5	14,6
2001	14,9	16,3
2002	18,6	19,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (www.indec.mecon.gov.ar)

Tabla 3
Evolución de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza (en porcentaje)

Año	Hogares	Personas
Mayo 1988	22,5	29,8
Octubre 1988	24,1	32,3
Mayo 1989	19,7	25,9
Octubre 1989	38,2	47,3
Mayo 1990	33,6	42,5
Octubre 1990	25,3	33,7
Mayo 1991	21,9	28,9
Octubre 1991	16,2	21,5
Mayo 1992	15,1	19,3
Octubre 1992	13,5	17,8
Mayo 1993	13,6	17,7
Octubre 1993	13,0	16,8
Mayo 1994	11,9	16,1
Octubre 1994	14,2	19,0
Mayo 1995	16,3	22,2
Octubre 1995	18,2	24,8
Mayo 1996	19,6	26,7
Octubre 1996	20,1	27,9
Mayo 1997	18,8	26,3
Octubre 1997	19,0	26,0
Mayo 1998	17,7	24,3
Octubre 1998	18,2	25,9
Mayo 1999	19,1	27,1
Octubre 1999	18,9	26,7
Mayo 2000	21,1	29,7
Octubre 2000	20,8	28,9
Mayo 2001	23,5	32,7
Octubre 2001	25,5	35,4
Mayo 2002	37,7	49,7
Octubre 2002	42,3	54,3

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (www.indec.mecon.gov.ar)

Tabla 4
Distribución del ingreso (en porcentaje)

Decil	Octubre 1974	Octubre 1980	Octubre 1990	Octubre 2001
1	2,3	2,6	2,3	1,3
2	4,1	3,6	3,4	2,7
3	4,9	4,3	4,0	3,6
4	6,3	5,2	5,1	4,8
5	7,4	6,3	6,3	6,1
6	8,7	7,7	7,7	7,3
7	10,3	9,2	9,1	8,8
8	12,5	11,9	11,4	11,6
9	15,5	16,1	15,5	16,4
10	28,2	33,1	35,3	37,3

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (www.indec.mecon.gov.ar)

Tabla 5
Dirección de los organismos reguladores

Organismo	N° Integrantes	Forma de designación y remoción	Requisitos especificados	Duración en el cargo	Incompatibilidades
CNC	Ocho	Nombrados y removidos por el PEN por incumplimiento de sus obligaciones	Ser especialistas en alguna disciplina vinculada con el área de telecomunicaciones y tener experiencia en el tema	Cinco años, pudiendo ser reelegidos por un solo período adicional	Las establecidas por la ley 22.140 (para los funcionarios públicos)
ETOSS	Seis	Designados por el PEN, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, a razón de dos miembros por jurisdicción. Sólo podrán ser removidos por causa justa	Reunir los requisitos para ser funcionario público y contar con probada experiencia e idoneidad acordes a la actividades que debe cumplir	Seis años, pudiendo ser reelegidos por un período adicional	Las establecidas por la ley 22.140 (para los funcionarios públicos)
ENRE	Cinco	Nombrados y removidos por acto fundado del PEN, previa intervención de una Comisión Especial del Congreso de la Nación, con participación igualitaria de ambas Cámaras	Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia	Cinco años, cesando en forma escalonada. Pueden ser renovados indefinidamente	Las fijadas por la ley para los funcionarios públicos. No se establece ninguna prohibición que los inhiba, al cese de sus funciones, para trabajar en el sector anteriormente regulado
ENARGAS	Cinco	Nombrados y removidos por acto fundado del PEN, previa intervención de una Comisión Especial del Congreso de la Nación, con participación igualitaria de ambas Cámaras	Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia	Cinco años, cesando en forma escalonada. Pueden ser renovados indefinidamente	Las fijadas por la ley para los funcionarios públicos. No se establece ninguna prohibición que los inhiba, al cese de sus funciones, para trabajar en el sector anteriormente regulado

Fuente: Oszlak et al (2000)

Tabla 6
Participación accionaria de las principales empresas del sector de electricidad (en porcentajes)

	Al privatizarse	A diciembre de 2001		
EDENOR	Astra-Capsa	20,00	EASA	51,00
	EDF-SAUR	34,00	EDF International	34,13
	Endesa-Santander	25,00	SAUR	4,87
	Empresa Hid. Ribargozana	10,00	PPP	10,00
	PPP	10,00		
EDESUR	Pérez Companc PCI	21,00	Pérez Companc PCI	27,00
	Dist. Chilectra Metrop.	10,00	Endesa Internacional	72,00
	Enersis-Chilectra	49,00	PPP	1,00
	Endesa de Chile	6,00		
	TAICO	5,00		
	PPP	10,00		
EDELAP	COINELEC	51,00	AES	90,00
	Estado Nacional	39,00	PPP	10,00
	PPP	10,00		
TRANSENER	Eléctrica del Plata	10,00	National Grid Finance	28,00
	Sade-RIO	17,00	Pérez Companc-IRHE	32,00
	Duke-Energy	20,00	The Argentine Inv. Com.	5,00
	The Inter. Grid Finance	10,00	PPP	10,00
	APDT	3,00	Estado Nacional	25,00
	PPP	10,00		
	Estado nacional	25,00		

Fuente. Elaboración propia en base a balances de las empresas

Tabla 7
Participación accionaria de las principales empresas del sector de gas natural (en porcentajes)

	Al privatizarse		A diciembre de 2001	
TGS	Cía. de Inversiones de Energía S. A.	70,00	Cía. de Inversiones de Energía S. A.	55,30
	Estado Nacional	27,00	Accionistas en Oferta Pública	44,70
	PPP	3,00	Composición de Cía. de Inversiones de Energía S. A.	
	Composición de Cía. de Inversiones de Energía S. A.		Pérez Companc	25,00
	Pérez Companc	25,00	Pérez Companc Internacional	25,00
	Enron PIC Argentina	25,00	Enron Argentina CIESA Holding	16,67
	Cía. de Inversores en Transporte de Gas	25,00	Enron Pic Argentina	33,33
	Argentina Priv. Dev. Trust	25,00		
TGN	Gas Invest S. A.	70,00	Gas Invest S. A.	70,44
	Estado Nacional	25,00	CMS Gas Argentina Company	29,42
	PPP	5,00	Transcogas	0,03
	Composición de Gas Invest S. A.		Cía General de Combustibles	0,01
	Transcogas	22,28	Nova Gas Internacional	0,03
	Novacorp	16,24	Nova GasAndes (Argentina)	0,01
	Petrogas	15,00	Petrogas Argentina	0,04
	TCW American Devel	3,72	Composición de Gas Invest S. A.	
	Fima Finance	4,57	Tecgas Invest.	27,24
	The Argentine Inv.	11,56	Nova Gas Internacional	20,60
	JP Morgan	4,36	Nova GasAndes (Argentina)	6,63
	Inversora Catalinas	22,28	Transcogas	22,28
			Cía. General de Combustibles	4,96
		Petrogas Argentina	18,29	
METROGAS	Gas Argentino S. A.	70,00	Gas Argentino S. A.	70,00
	Estado Nacional	20,00	Accionistas de Oferta Pública	20,00
	PPP	10,00	PPP	10,00
	Composición de Gas Argentino S. A.		Composición de Gas Argentino S. A.	
	British Gas	41,00	British Gas	54,67
	Cía. Naviera Pérez Companc	25,00	Astra Capsa	26,67
	Astra Capsa	20,00	Argentine British Dev. Company	18,66
	Invertrad	14,00		
GAS BAN	Invergas S. A.	70,00	Invergas S. A.	51,00
	Estado Nacional	20,00	Gas Natural SOG Argentina	19,00
	PPP	10,00	Accionistas de Oferta Pública	30,00
	Composición de Invergas S. A.		Composición de Invergas S. A.	
	Gas Natural Int.	54,00	Gas Natural SOG Argentina	51,00
	Discogas Inversora	25,00	LGBE Power Argentina	28,00
	Manra	21,00	Manra	21,00

Fuente: elaboración propia en base a balances de las empresas

Tabla 8
Participación accionaria de las licenciatarias del servicio básico telefónico (en porcentajes)

	Al privatizarse	A diciembre de 2001		
TELECOM	STET Italia	32,50	Nortel	54,74
	France Cable	32,50	Accionistas de Oferta Pública	40,58
	Pérez Companc	25,00	PPP	4,86
	JP Morgan	9,75		
	Morgan Corporation	0,25		
TELEFONICA	Citicorp	20,00	CONITEL	51,00
	Banco Río	15,30	Telefónica Internacional	26,21
	Telefónica Internacional	10,10	Telefónica Móviles	15,09
	Inversora Catalina	8,10	Telefónica Datacorp	2,97
	Banco Central de España	7,00	Telefónica Internacional Holding BV	0,77
	Soc. Comercial del Plata	5,10	Otros	3,96
	Banco Hispano	5,00	Composición de CONITEL	
	Telarg Corporación	4,20	Telefónica Internacional Holding BV	37,33
	Zurich	4,20	Telefónica Internacional (TISA)	12,67
	Bank of Tokio	4,20	CEI	50,00
	Bank of New York	4,20	Composición de CEI	
	Otros	8,00	ACH	19,05
			Telefónica S. A.	80,95

Fuente: elaboración propia en base a balances de las empresas

Tabla 9
Inserción de la empresa Telecom S. A. (1) en el mercado de telecomunicaciones

Servicio prestado	Principales empresas del holding hasta 1997	Principales empresas que se incorporan al holding a partir de 1997	Relación con el holding a diciembre de 2001
Telefonía básica	Telecom Argentina		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar (2)	Telecom Internacional	Disuelta Controlada
Transmisión de datos	Startel (3)	Telecom Soluciones Microsistemas Arnet	Disuelta Controlada Controlada Absorbida por Telecom Soluciones
Telefonía celular	Miniphone (4) Telecom Personal (5)		Disuelta Controlada
Comunicaciones satelitales	Nahuelsat		Vinculada
Televisión por cable	-		-
Televisión abierta	-		-
Radiodifusión	-		-
Producción de contenidos (6)	-		-
Otros	Radiollamada Publicom	Multibrand Sky Argentina SCA	Vinculada Controlada Vinculada Vinculada

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

- (1) Sólo se incluyeron aquellas empresas del holding vinculadas al mercado argentino de telecomunicaciones.
- (2) Telintar fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telefónica de Argentina (a través de Telefónica de Larga Distancia Argentina) y Telecom Internacional.
- (3) Startel fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telefónica de Argentina (a través de Advance Telecomunicaciones) y por Telecom Soluciones.
- (4) Miniphone fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telefónica de Argentina (a través de Telefónica Comunicaciones Personales Unifón) y por Telecom Personal.
- (5) A través de Telecom Personal, el holding prestó el servicio de comunicaciones personales.
- (6) Si bien el conglomerado no participó en la propiedad de empresas asociadas a la producción de contenidos, cabe señalar que muchas de las firmas vinculadas al transporte de datos en las que tiene participación (en especial, aquellas relacionadas con la provisión de acceso a Internet) también se dedicaron a la producción de datos y/o información.

Tabla 10
Inserción de la empresa Telefónica S. A. (1) en el mercado de telecomunicaciones

Servicio prestado	Principales empresas del holding hasta 1997	Principales empresas que se incorporan al holding a partir de 1997	Relación con el holding a diciembre de 2001
Telefonía básica	Telefónica de Argentina		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar (2)	Telefónica Larga Distancia	Disuelta Controlada
Transmisión de datos	Startel (3) Telefónica Servicios Globales (4)	Advance Telecomunicaciones Compuserve Argentina	Disuelta Cambio de denominación Controlada Absorbida por Advance
		Overnet Fibertel Aki	Controlada Controlada Absorbida por Advance
		Satlink	Absorbida por Advance
Telefonía celular	Miniphone (5) Unifón (6)		Disuelta Controlada
Comunicaciones satelitales	Intelsat		Vinculada
Televisión por cable	Multicanal	Cablevisión (7) Fintelco-Video Cable Comunicación Mandeville Partners Argentina	Vendida Controlada Absorbida por Cablevisión Absorbida por Cablevisión
Televisión abierta (8)		Telearte-Canal 9 Telefé-Canal 11	Vinculada Controlada
Radiodifusión		Radio La Red Radio Continental	Vinculada Controlada
Producción de contenidos (9)		Atlántida Comunicaciones Torneos y Competencias Productora Gala	Controlada Vinculada Vinculada
Otros	Radiollamada Telinver Telecomunicaciones y Sistemas Telecommunications Radio Móvil Digital	Call Center Radio Servicios	Vinculada Controlada Controlada Controlada Controlada Controlada Controlada

Fuente: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

- (1) Sólo se incluyeron aquellas empresas del holding vinculadas al mercado argentino de telecomunicaciones.
- (2) Telintar fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telecom Argentina (a través de Telecom Internacional) y por Telefónica Larga Distancia Argentina.
- (3) Startel fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telecom Argentina (a través de Telecom Soluciones) y por Advance Telecomunicaciones.
- (4) Con la escisión de Telintar, la empresa pasó a llamarse Telefónica Larga Distancia Argentina.
- (5) Miniphone fue escindida y su patrimonio fue absorbido en partes iguales por Telecom Argentina (a través de Telecom Personal) y por Telefónica Comunicaciones Personales Unifón.
- (6) A través de Telefónica Comunicaciones Personales Unifón, el holding prestó el servicio de comunicaciones personales.
- (7) A través de cablevisión, el holding participó en la propiedad de numerosas pequeñas y medianas empresas de televisión por cable, fundamentalmente del interior del país.
- (8) A través de su participación en Atlántida Comunicaciones, el holding participó en la propiedad de numerosos canales de televisión abierta del interior del país.
- (9) Al margen de la participación del conglomerado en numerosas empresas vinculadas a la producción de contenidos, cabe resaltar que muchas de las firmas vinculadas al transporte de datos en las que participó (en especial, aquellas relacionadas con la provisión de acceso a Internet) también se dedicaron a la elaboración de contenidos.

Tabla 11

Participación accionaria de la empresa concesionaria del servicio de agua potable y desagües cloacales en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores (en porcentajes)

	Al privatizarse		A diciembre de 2001	
Aguas Argentinas	Lyonnaise des Eaux-Dumez	25,30	Lyonnaise des Eaux-Dumez	34,73
	PPP	10,00	PPP	10,00
	Sociedad General de Agua de Barcelona	12,60	Sociedad General de Agua de Barcelona	25,00
	Banco Galicia	8,10	Banco Galicia	8,26
	Compagnie Générale des Eaux/Vivendi	8,00	Compagnie Générale des Eaux/Vivendi	7,55
	Anglian Water Pic	4,50	Anglian Water Pic	4,25
	Sociedad Comercial del Plata	20,70	Corporación Financiera	5,00
	Meller	10,90	Internacional	
			Agua Inversora	5,20

Fuente: elaboración propia en base a balances de la empresa