

Propuesta temática: Estado, instituciones y actores

La regulación de las concesiones viales: ¿soluciones de compromiso a problemas estructurales?

Valeria Serafinoff
CEDES- Centro de Estudios de
Estado y Sociedad
vserafinoff@cedes.org

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en estudiar la capacidad estatal para la regulación y el control de las redes viales concesionadas. Para tal fin se parte de la identificación de dos modelos de concesiones viales adoptados: el primero, que se inicia con la concesión realizada en 1989 y el segundo, iniciado en 2003, luego del epicentro de la crisis y en un gobierno que planteaba, al menos discursivamente, la necesidad de revisar el proceso de reformas estatales que caracterizó la década del '90 ampliada. A pesar de que se trata de modelos de concesión muy distintos entre sí, adoptados en dos momentos político- sociales y económicos diferentes, se observan una serie de elementos comunes sobre los cuales trabajaremos en las próximas secciones.

La concesión de la red vial fue una de las primeras en realizarse. La ley de Emergencia Económica declaró la emergencia en la prestación de servicios públicos, en general, y de la red vial, en particular, además de poner fin a la existencia del Fondo Vial. Por su parte, la ley de Reforma del Estado introdujo modificaciones a ley de peajes (17.520), permitiendo la concesión rutas nacionales por peaje para su mantenimiento. A partir de estos cambios normativos, introducidos en el año 1989 se dio lugar a la explotación privada de obras realizadas a través de fondos públicos, sin que existiera necesidad de construir nuevos tramos. Posteriormente, el decreto 823/89 estableció el programa de reconversión vial y pautó la reorganización de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y en septiembre de 1990, por medio del decreto 2039/90, se otorgó la concesión de las rutas nacionales para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de 19 corredores viales (si bien la licitación era para 20 corredores, no se presentaron ofertas para uno de ellos). Con numerosas renegociaciones sobre los aspectos regulatorios inicialmente planteados, dichas concesiones se extendieron hasta 2003 año en que se produce una nueva

licitación de los corredores viales (los cuales a partir del nuevo modelo no serían 20 sino 6)¹. Los nuevos contratos entraron en vigencia el 1 de noviembre de 2003. A partir de estos, los seis concesionarios, por un período de 5 años, se hicieron responsables de la recaudación a través de las cabinas de peaje², mientras que la pavimentación y las obras de mejoras y ampliación de las redes serían responsabilidad exclusiva del Estado, que debería encargarse de licitar, financiar y supervisar las obras.

La agencia de regulación

La concesión de redes viales requiere de un desarrollo de la institucionalidad que exprese los criterios últimos que la sociedad impone en sus procesos democráticos. Por ello, si bien el programa de concesiones puede llegar a aliviar las restricciones presupuestarias para la realización de obras públicas no puede constituirse como un fin en sí mismo sino que debe orientarse a maximizar los beneficios sociales. Por tal motivo, adquiere un rol central la presencia estatal tanto en la etapa previa a la adjudicación, recreando condiciones de competencia, como en la formulación de un marco regulatorio y en la etapa de concesión y operación de las obras, fiscalizando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos (Cordero Vargas, 1999).

Las instituciones buscan reducir la incertidumbre de la interacción, de forma que el diseño institucional debe generar incentivos para que los actores, con intereses disímiles, respeten dichas reglas.

Este trabajo se concentra en el análisis organizacional de los organismos responsables de fiscalizar las concesiones viales. La referencia plural se debe a dos motivos:

- A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los sectores concesionados, en el caso de la red vial, no hubo una única agencia reguladora a lo largo de todo el período. Como se verá a continuación, la ausencia de un marco regulatorio y la inestabilidad de las reglas de juego, repercutieron en la cristalización de la agencia responsable de ejercer el control, lo que actuó profundizando los efectos de la inestabilidad. Así, al momento de realizarse la primera concesión no existía ningún organismo responsable de la regulación y sólo se asignaron algunas funciones técnicas de control a la DNV luego,

¹ Los contratos con los concesionarios viales vencieron el 31 de octubre del año 2003. La excepción son los corredores viales (18 y 29) no serían relicitados dado que el plazo de la concesión era más amplio que el de los restantes licitados en 2003 (en el caso del CV 18 por una renegociación realizada en 1995 que amplió a 18 años la concesión y en el caso del CV 29 porque fue licitado en 1994)

² Dichos fondos se remiten a un Fondo Fiduciario (SISVIAL) a partir del cual se realiza la distribución.

en el marco de esta se creó el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCV) para, finalmente, crear el Organismo de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI).

- Si bien la primera parte del trabajo concentrará su atención en la agencia responsable de ejercer la regulación sobre la red concesionada (con distinta denominación y características a lo largo de todo el período estudiado) se considera que no es la única institución que conforma el entramado de accountability horizontal sobre el sector. En tal sentido, se retoma el rol de instituciones como la Auditoría General de la Nación (AGN), el Defensor del Pueblo de la Nación, la Oficina Anticorrupción, la Unidad de Renegociaciones (UNIREN) y, en virtud de su participación en el sector, a la Secretaría de Obras Públicas.

El análisis organizacional de la agencia reguladora se vuelve relevante en virtud de considerar si frente a las imprecisiones y falencias de la normativa regulatoria, es posible, a través de la implementación de técnicas y tecnologías, tanto administrativas como de gestión, resolver algunas de las cuestiones problemáticas que surgen de diseños (como el del sector analizado) creados en momentos de crisis.

Distintos organismos ¿un mismo problema?

La discontinuidad regulatoria, casi constante en el sector, se refleja claramente en el análisis de los organismos encargados de llevar adelante la regulación. En los contratos de concesión se establecía que se constituiría un órgano de control con funcionarios de la DNV y con una firma consultora privada. Según el contrato, dicho órgano de control entraría en vigencia a partir de la firma del mismo. Si bien los contratos no avanzaron demasiado en establecer las funciones y objetivos de dicho organismo, sirvieron para especificar la obligación de los concesionarios de seguir un Plan de Cuentas y un Plan Económico- Financiero, sobre los cuales deberían informar cualquier cambio que se produjera. En 1990 se creó dentro de la DNV un equipo que tenía por finalidad realizar la fiscalización de la red nacional concesionada. La labor de este equipo se recortaba al control técnico de las concesiones y se dejaban de lado consideraciones respecto, por ejemplo, a los aspectos legales, sociales y económico- financieros. La DNV informaba a la Dirección Nacional de Concesiones, unidad dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (hasta la salida del Ministro Dromi del gobierno). En resumen, las concesiones del sector se realizaron sin la previa constitución de una agencia autónoma responsable de realizar el control y regulación, como la mayoría de

los manuales sobre el buen privatizador indican³ y sin que se realizara un fortalecimiento institucional de la DNV. Es decir, la nueva asignación de funciones de la DNV se vinculaba al contrato de concesión pero no se observa una adaptación o reacomodamiento de las funciones y/o el personal para hacer frente a dichas tareas.

Así es que recién después de realizada la primera renegociación se creó, en el ámbito de la DNV, el organismo responsable del control regulatorio de las concesiones de rutas nacionales: el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCV). Sin embargo, no sería hasta mayo de 1993 que dicho organismo entraría en funciones (Res. DNV 722/93). Si bien su creación formal data de 1992 (Res. DNV 81/92), recién un año después se asignarían las funciones y responsabilidades a esta unidad orgánica con dependencia del Director Nacional de Vialidad. Luego de ejecutar las acciones referidas al Plan de Reconversión Vial a través del cual transfirió a las provincias y terceros las acciones y operaciones sobre la Red Troncal Nacional, la DNV mantuvo la responsabilidad de proponer las normas técnicas y legales tendientes a unificar y simplificar la gestión vial y a instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones que permitieran garantizar al usuario la seguridad, economía y confort⁴.

La responsabilidad primaria del OCCV consistió en supervisar, inspeccionar y auditar a los entes concesionarios, así como también formular y organizar las metodologías para la fiscalización de los contratos y supervisar el control de los mismos a través de la instrumentación de los procedimientos adecuados para llevar adelante dichos trabajos de auditoria. El organismo regulador, que dependía en forma directa de la DNV, también debía controlar el cumplimiento del plan contable de los concesionarios y era responsable de ejercer las actuaciones tendientes a efectivizar las auditorias externas de estos. En materia tarifaria, la norma de creación instituyó que el organismo fuera responsable de la producción de informes mensuales para determinar las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de los ajustes periódicos. En cuanto a las obras, era el organismo responsable de autorizar regularmente la sustitución de las obras de conservación mejorativas y demás cambios en los planes de

³ Ver, por ejemplo, Banco Mundial; Urbiztondo y Thwaites Rey. La relación de los Entes con las agencias sectoriales presenta una problemática especial, puesto que el acercamiento entre ellos permite una mayor coherencia. Sin embargo, este acercamiento puede traer consecuencias negativas debido a que políticas de regulación pueden quedar atadas a intereses políticos coyunturales, situación que conspira sobre la previsibilidad y seguridad en el funcionamiento de los servicios (INAP, 1999:4)

⁴ No obstante, en los últimos años algunos estudios técnicos, principalmente referidos al problema del incremento de los accidentes en las rutas, demuestran un importante conflicto asociado con la falta de sustentabilidad jurídica en el sector vial, así como con las incongruencias que presenta el marco normativo.

trabajo⁵. Sin embargo, no se asignaron al OCCV facultades decisorias para establecer políticas, ordenamientos y ajustes a nivel tarifario y de compensación indemnizatoria, responsabilidades que conservó la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía (Estudio especial AGN, 210-2004).

El OCCV se organizó a través de tres Divisiones: a) Coordinación del Control Económico Financiero; b) Coordinación del Control Técnico y c) Relaciones Institucionales con Usuarios (Información extraída de informes de la AGN).

En 1993 fue creado el organismo responsable de la regulación de la red de Accesos a Buenos Aires (OCRABA) con autarquía financiera y conformado por un directorio de cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas. Este organismo debía responder con una decisión fundada a todos los reclamos de los usuarios.

Hacia el año 2001 el gobierno de la Alianza, en el marco de la transformación y modernización del Sector Público Nacional, fusionó a través del Decr. 87/01 a los dos organismos (OCCV y OCRABA) y al Órgano de Control de la Concesión de Obra de la Conexión Física entre las Ciudades de Rosario y Victoria (también dependiente de la Secretaría de Obras Públicas) en una agencia descentralizada responsable del control de las concesiones viales: el Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). Este nuevo organismo sería responsable no sólo de ejercer la supervisión, inspección, auditoria y seguimiento del cumplimiento de los contratos de concesión de los corredores viales, sino también de la Red de Acceso a Bs. As., la Red de Acceso a Mendoza y el Puente Victoria-Rosario. En tal sentido, se transfirieron competencias, objetivos, partidas presupuestarias y recursos humanos de los tres organismos antes mencionados.

La justificación formal de la necesidad de crear este nuevo organismo no radicó en una necesidad de fortalecimiento institucional sino en la necesidad de “producir un ahorro genuino al Presupuesto Nacional” asociado con la reforma de los organismos descentralizados que se estaba llevando adelante.

El nuevo organismo sería, como OCRABA, descentralizado y dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. La misión institucional se fijó, al menos formalmente, como la de

"Ejercer la supervisión, inspección, auditoria y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesión de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo sean concesionadas, en donde el Estado Nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada

⁵ Cuestión que en la práctica, tampoco desempeño, pues la revisión de dichos planes cuando se realizó recayó en la Secretaría de Obras Públicas.

prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado. Actuar coordinadamente con los organismos especializados de las administraciones nacional y provincial en la protección del ambiente, previniendo los impactos ambientales que pudieran ocurrir con motivo de la construcción, mantenimiento y explotación de los corredores viales bajo su control" (Decr. 87/01, 25-1-01).

Cuadro 1: Características de los organismos que cumplieron las funciones de control en distintos períodos históricos

Característica	DNV	OCCV	OCCOVI
Origen	Ley 11.658 (creación DNV) Decr. 823/89* (Reconversión vial)	Res. DNV 81/92 (crea la unidad) Res. DNV 722/93 (atribuciones y funciones)	Decr. 87/01 (crea organismo) Decr. 1915/04 (asigna atribuciones para contratación y ejecución de obras)
Alcance del Control	Control técnico de las concesiones de rutas nacionales	Control técnico, legal y financiero de las concesiones de rutas nacionales	Control técnico, legal y financiero de las concesiones de rutas nacionales, redes de acceso a Bs. As. Y Mendoza y Puente Rosario- Victoria
Concesiones Reguladas	18 corredores viales	18 corredores viales	18 corredores viales** 4 autopistas de acceso a Bs. As 1 autopista de acceso a Mendoza Puente Rosario- Victoria
Tipo de administración	Autárquico	Unidad organizativa	Descentralizado
Dependencia Jerárquica	Secretaría de Obras Públicas	DNV	Descentralizado en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas
Autoridades	Director Nacional de Vialidad (nombrado por el PEN) y un Consejo Directivo		Dirección Ejecutiva (Director Ejecutivo y Subdirector Ejecutivo)
Nombramiento de las Autoridades	El Director Nacional es nombrado por el PEN	La DNV era responsable de definir las autoridades y todo el equipo de trabajo del organismo	Ambas autoridades son nombradas por el PEN a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas
Estabilidad en sus funciones	No tiene	No tiene	No tiene
Controles sobre el organismo	AGN; SIGEN	AGN; SIGEN; el Congreso (principalmente por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones)	AGN; SIGEN; el Congreso (principalmente por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones)
Financiamiento	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional, a través de la DNV	0,5 % Recaudación neta de peaje, 1% por explotación de áreas de servicio, redondeo de la tarifa de peaje al público

* En el proceso de reconversión vial, se interviene la DNV, se organiza la transferencia provincial y la concesión de rutas. A través de ese y otros decretos y resoluciones se otorgan atribuciones de regulación a la DNV (ver Anexo con legislación)

** En la primera etapa del organismo (hasta noviembre de 2003) fue responsable por 18 corredores viales. Posteriormente, a partir de la concesión producida en 2003 el organismo pasó a ser responsable de la regulación de 8 corredores viales (6 concesionados en 2003 más 2 que provenían del proceso anterior)

Fuente: Elaboración propia

Se estableció que el OCCOVI fuera dirigido por un Director Ejecutivo y un Subdirector Ejecutivo, que juntos conformarían la Dirección Ejecutiva. Al igual que en el modelo de OCRABA, el nombramiento de estos funcionarios se establecía como responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional en función de la recomendación del Secretario de Obras Públicas y del Ministro de Infraestructura y Vivienda (Decr. 87/01). El nuevo organismo ganaba en autarquía y disponía de un mayor presupuesto que el del OCCV, pues contaba con recursos propios, integrados por el 0,5 % sobre la recaudación neta de peaje, 1% sobre el producido por explotación de áreas de servicio y el redondeo de la tarifa de peaje al público.

Más allá de la denominación que adquiriera el organismo responsable de regular el sector, es evidente que el rol jugado a lo largo de la primera concesión de redes viales ha sido muy limitado. La Secretaría de Obras Públicas siempre ha desarrollado un papel principal al momento de discutir las reglas de juego y condiciones de servicio. Desde su constitución, el organismo regulador se caracterizó por una limitada autoridad para establecer políticas, ordenamientos, ajustes tarifarios, compensaciones indemnizatorias y aplicar multas y sanciones. Además, la continua intervención de la Secretaría de Obras Públicas, cualquiera sea su titular, en la definición de las reglas del sector, desdibujo la misión organizacional de estos. Si bien, en términos de las funciones formalmente asignadas a cada uno de los organismos, podía esperarse conflictos y superposiciones entre la DNV y el OCCOVI, los mayores inconvenientes tuvieron que ver con la actuación de la administración central ya que durante el período estudiado también la DNV resultó muy debilitada e incluso en varias oportunidades se planteó la necesidad de disolver el organismo.

El Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

Forma jurídica

El decreto de creación del OCCOVI, no resultó demasiado específico respecto a las funciones otorgadas al organismo, pero puede señalarse que en líneas generales el decreto otorgaba atribuciones:

- ***De contralor:*** ejerciendo la supervisión, inspección, auditoria y seguimiento de las cláusulas de los contratos de concesión (presentes y futuros)
- ***Sancionatorias:*** con capacidad para aplicar las sanciones previstas en los respectivos contratos de concesión

- **De prevención y protección ambiental** dado que, en función de una actuación coordinada, debía preverse el impacto ambiental de las obras realizadas en los corredores viales

A diferencia de lo ocurrido en otros sectores (v.g. gas y electricidad), y a pesar de la experiencia por la constitución de varios organismos previos con funciones de regulación, el decreto 87/01 no hacia referencia explícita a dos tipos de atribuciones, que ha desempeñado aunque más no sea en forma limitada:

- **Jurisdiccionales:** referidas a la resolución de las controversias que se presentan entre usuarios y concesionarios y también entre los concesionarios y contratistas del sector.

A estas atribuciones podrían adicionarse las *ejecutivas, de investigación y de asesoramiento* que incluyen facultades de obtención de información, escucha de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de intervención y las recomendaciones de nuevos marcos legislativos.

Misión Institucional

Las organizaciones se definen a partir de aquello que producen. Sus resultados y el éxito en el cumplimiento de su tarea, viene dado tal como señala Moore (1998) por: a) la existencia de un propósito, b) el reconocimiento de la relevancia de la gestión política y c) la redefinición de las imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la redefinición.

El OCCOVI ha sido creado a fin de producir determinado valor para la sociedad; los recursos con los cuales ha sido dotado se conjugan en productos que producen efectos, intencionados o no, en la realidad. En el *plano operativo*, la organización alcanza determinados productos a través del programa regulación y contralor de los corredores viales concesionados y en función de los mismos articula los recursos; organiza los procesos, los puestos de trabajo y la estructura organizativa, en general.

Tal como se señaló anteriormente, el OCCOVI, no es una organización estructurada con el fin de producir bienes y servicios directos, su actividad se asocia con la imposición de obligaciones. Así, el interés de los usuarios de las rutas concesionadas y la ciudadanía, en general, surge a partir de las obligaciones que se imponen a un grupo: las empresas concesionarias del sector. En tanto, al no producir bienes y servicios de forma directa, la actividad del organismo es menos visible para los ciudadanos en general, al menos, mientras las tarifas no aumenten en forma excesiva, los caminos estén abiertos y en un estado aceptable.

En cuanto a los *usuarios*⁶ de las actividades del organismo se señala a:

- los *automovilistas que transitan las rutas argentinas concesionadas*: estos usuarios se encuentran atomizados y hacen uso dispar de los caminos. Dentro de este grupo, los que se han movilizado particularmente respecto de cuestiones asociadas con la regulación de las redes viales, debe mencionarse a los habitantes de zonas cercanas a las estaciones de peaje⁷.
- las *empresas o asociaciones* que hacen un mayor o más regular y constante uso de las rutas concesionadas en forma asociada con el desarrollo de su actividad comercial (grandes usuarios): estas empresas realizan actividades vinculadas con: a) el transporte de cargas; b) el transporte de pasajeros; c) los productores agropecuarios; d) los ingenieros agrónomos; e) los pequeños y medianos empresarios⁸.
- los *concesionarios de las redes viales*: las empresas que conforman cada uno de los grupos concesionarios de las redes viales (ver cuadros 1 y 12, con información sobre los corredores viales concesionados en 1990 y 2003)⁹. Estas empresas son usuarios de los “productos” generados por el OCCOVI, en tanto, el organismo tiene capacidad para establecer reglamentaciones que afecten las decisiones tomadas, actuar en la fijación de tarifas. Estas últimas tareas que, como se ha visto anteriormente, no han sido realizadas por el organismo regulador sino fundamentalmente por la administración central, a través de la Secretaría de Obras Públicas.

⁶ Definidos como aquellos a quienes se orienta que consumen los productos, son quienes justifican la existencia de la organización. A diferencia de lo que ocurre en las organizaciones privadas, donde la respuesta a las demandas de los usuarios es condición necesaria para sostener la rentabilidad de la organización, en el caso de una organización como el OCCOVI la orientación hacia los ciudadanos es importante por la fuerte vinculación que tiene esto con la legitimidad de la organización (e indirectamente con la legitimidad del Estado mismo).

⁷ Dado que se han producido algunas reubicaciones de estaciones de peaje, también se han producido variaciones entre los actores más representativos del sector. No obstante, puede señalarse, como representantes de este grupo, a los habitantes de las ciudades de Resistencia (Chaco) y Corrientes. Entre las organizaciones de usuarios más vinculadas con las demandas en el sector vial debe mencionarse a ADECUA (Asociación de Defensa de Consumidores y Usuarios de la Argentina); Proconsumer (Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur); DEUCO (Defensa de Usuarios y Consumidores), aunque su actuación se vincula fundamentalmente con los accesos a la Ciudad de Buenos Aires.

⁸ Las asociaciones vinculadas con estos usuarios (alrededor de 30, entre las que se destacan, FADEEAC – Federación Argentina de Entidades de Entidades Empresariales de Automotores de Carga-; FAN – Frente Agropecuario Nacional-; CADIA –Centro de Ingenieros Agrónomos-; APYME –Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa) conformaron en los primeros años de la década del '90 el Comité de Defensa de los Usuarios Viales (CDUV).

⁹ Los concesionarios se agrupan en la Cámara Argentina de Consultores Viales y la Cámara Argentina de Empresas Viales.

Autonomía institucional

Siguiendo a Vispo (1998:141), se considera a la autonomía como el ámbito de construcción de espacios de decisión e influencia con mayores o menores grados de libertad, ya que una mayor libertad de decisión permitirá que los organismos reguladores puedan cumplir con sus objetivos tal como fueron planteados. Al hablar de autonomía se hace referencia a la relación entre la agencia y dos actores en particular, que pueden capturar o sesgar las decisiones adoptadas por estos: el gobierno y los concesionarios. De la evaluación de las características del OCCVI se observa que no se trata de una agencia autónoma aún cuando formalmente sea definido como un organismo descentralizado. En esta sección nos concentraremos en la primera relación (autonomía en relación con el gobierno, autonomía del poder político) pues un capítulo posterior se concentrará fundamentalmente en el análisis de la relación entre el organismo regulador y los concesionarios.

Los desarrollos teóricos permiten señalar que la autonomía está principalmente asociada a las siguientes cuestiones: el origen el marco regulatorio; el momento en que se pone tal organismo en funcionamiento; la claridad de las normas; la composición del directorio, la designación y remoción del personal jerárquico; el manejo de los recursos; la forma en que se establecen los controles sobre el organismo y la cantidad de empresas reguladas. Tales características¹⁰ serán presentadas a continuación a modo de premisas generales, argumentándose algunas conclusiones a partir del diseño del organismo en cuestión.

En este trabajo, nos concentraremos en los aspectos de la autonomía más asociados con la agencias regulatorias¹¹.

1. La creación de los Entes Reguladores debe ser previa al desarrollo del proceso privatizador. Asimismo, se establece que es conveniente que el directorio (o gerencia del organismo) se conforme previo a la adjudicación de la licitación. Esto permite evitar que se produzca un proceso de captura por parte de la empresa proveedora del servicio. La definición de la política regulatoria previa al establecimiento de la empresa privada fortalece las capacidades del Estado.

Al momento de realizarse las concesiones no se había formado siquiera el equipo de regulación al interior de la DNV, posteriormente, se asignaron algunas funciones aunque sin una clara asignación de responsabilidades. No se observa tampoco un fortalecimiento de las capacidades de la DNV para el cumplimiento de sus funciones. El OCCV es creado por una

¹⁰ Elaboradas producto del análisis de las conclusiones a las que arribaron los distintos especialistas del tema.

¹¹ Los otros aspectos han sido desarrollados en Serafinoff (2006.a); Serafinoff (2006.b) y Serafinoff (2007).

resolución de la DNV cuando las licitaciones ya se habían realizado e incluso se había llevado adelante un primer proceso de renegociación de contratos. El OCCOVI es creado en medio de un segundo proceso renegociador y desde su creación no ha participado de las negociaciones para llegar a acuerdos con los concesionarios. Se produjo entonces, un desfasaje completo de la secuencia regulatoria, que tampoco se buscó alterar mediante la inclusión en la toma de decisiones sobre los contratos que se estaban renegociando.

2. Además a fin de fortalecer a estos organismos en su autonomía, es menester que el marco regulatorio contenga normas claras, sencillas y coherentes, de ser posible, reunidas en un cuerpo único. De esta forma, se dejan en claro las reglas de juego que darán lugar a las relaciones entre los actores, evitando la fuerte influencia que podrían ejercer sobre la constitución del organismo regulador las empresas privadas con fuertes intereses sobre el sector.

El marco regulatorio del sector se reduce a los contratos individuales de concesión. No se sancionó ninguna ley y ni siquiera un decreto del ejecutivo donde se especifiquen las características particulares de la concesión de las rutas argentinas. Las sucesivas rondas de renegociaciones, actuaron alterando las reglas de juego y recortando transparencia al sector. La inestabilidad institucional que se describió extensamente en el capítulo anterior muestra que esta segunda premisa tampoco ha sido cumplida.

3. Por otra parte, se espera que un marco regulatorio establecido a partir del debate parlamentario aumente las probabilidades de consolidación de un Ente Regulador con una mayor legitimidad y continuidad en sus funciones. Para la sanción de una ley se requiere de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas de forma que no depende estrechamente de la voluntad de un solo hombre.

Tal como se desprende del cuadro 1 ni el OCCOVI ni los organismos que lo antecedieron han sido creados por una ley. Inclusive, el desglose de funciones surge principalmente de resoluciones de la DNV pues el decreto 87/01 no profundiza en las mismas. El análisis del contexto en el cual se concesionaron los caminos y de la posterior creación del organismo regulador corrobora la hipótesis de Urbiztondo, Artana y Navajas (1998: 9) que afirma que “la creación por ley o por decreto de los entes [reguladores] obedeció a la posibilidad política en cada caso de lograr el apoyo parlamentario”.

4. A fin de aumentar las probabilidades de que el Ente sea autónomo debe procurarse que el organismo sea dirigido por un directorio elegido por el Poder Legislativo, o alguna instancia deliberativa donde se vean reflejados distintos intereses del sector. Además, la elección del directorio debería realizarse en forma escalonada, para que no coincida con los ciclos políticos.

Tal como se desprende del cuadro 1 en el OCCOVI no se conformó un directorio sino que el organismo es, desde su creación en 2001 y hasta que se modifica su estructura en 2003, dirigido por una dirección ejecutiva conformada por un director y un subdirector. Ambas autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas. No hay participación del Congreso ni de representantes de gobiernos provinciales. El hecho de que la designación y remoción de las máximas autoridades del organismo regulador quede en manos del gobierno central genera problemas en tanto el organismo puede quedar atado a intereses políticos coyunturales.

*5. En materia presupuestaria, se considera que un organismo que tiene **capacidad para administrar sus propios recursos** tiene una mayor autonomía, en tanto, no quedan sujetos a recortes que limiten su capacidad de acción. Asimismo, se evitaría que la cuantía de recursos no quede sujeta a la decisión política¹².*

En el caso del OCCOVI los recursos provienen en un porcentaje de la recaudación neta en concepto de peajes (0,5%) y un porcentaje por explotación de áreas de servicio (1%) además de lo concerniente al redondeo de tarifas. Así, la mayor proporción de los recursos del organismo queda sujeta al incremento de ingresos de los concesionarios, por lo que un aumento en las tarifas de peaje beneficiaría al organismo pues le permitiría contar con una mayor cantidad de recursos. No obstante, dada la escasa participación del organismo en la definición de los modelos tarifarios se descarta que dicho criterio haya actuado como un elemento determinante para medir el grado de captura respecto de los empresarios del sector.

*6. El **mayor nivel de profesionalización** de los funcionarios, la especialización en materia regulatoria y del sector en el cual se desempeñan otorga un mayor status*

¹² Recortes presupuestarios dispuestos por el Ministerio de Economía en 1995 derivaron en una postura pública colectiva de directores de distintos organismos reguladores. En tal sentido, un miembro del ENRE declaraba que “recortar presupuestos era el primer paso para limitar en la práctica (esa independencia)” (Diario Clarín, 10-6-95, en Vispo, 1998: 67).

a los funcionarios dentro de la estructura y les otorga una mayor autonomía respecto del poder político.

Lamentablemente, no se ha podido contar con información sobre la planta de personal del organismo antes de 2003. Sin embargo, en función de las entrevistas realizadas con actores vinculados al sector se ha señalado que, a diferencia de lo ocurrido en otras agencias regulatorias, el personal del OCCOVI no se caracterizó por un alto nivel de profesionalización. Por otra parte, no se han realizado concursos para garantizar el ingreso de los mejor capacitados ni tampoco se establecieron requisitos técnicos para la incorporación a planta o la efectivización de contratos.

7. Otro de los puntos fundamentales para el análisis de la autonomía es la forma en que se establece el control sobre la gestión del Ente, en términos de la autonomía del organismo, se considera conveniente que el Congreso sea quien se encargue de controlar “ex -post” su funcionamiento¹³.

No pueden encontrarse participaciones representativas del Congreso al momento que fueran formuladas las características de las concesiones viales, pero tampoco se verifica una activa participación posterior. Inclusive, los pedidos de informe sobre las tarifas o renegociaciones del sector se efectuaron a la Secretaría de Obras Públicas. Las versiones taquigráficas de la Comisión Bicameral indican que ningún representante del OCCV ni del OCCOVI ha sido convocado para la presentación de informes, demostrando la escasa relevancia del organismo.

A continuación, en el cuadro 2, se plantean los distintos criterios que definen el grado de autonomía del diseño institucional de un organismo regulador¹⁴. Dichos criterios retoman las premisas sobre las que se ha trabajado anteriormente, pero se han incorporado otros criterios a fin de aumentar el nivel de detalle. Para cada criterio se estableció las características que tendría un diseño que aumente el nivel de autonomía y transparencia de la agencia reguladora.

¹³ A efectos de reducir la intervención del poder ejecutivo en las decisiones del Ente Regulador, se estableció una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones que fue producto de innumerables discusiones puesto que si bien muchos legisladores veían que la misma serviría para subsanar la enorme influencia que el Poder Ejecutivo Nacional tendría sobre el organismo analizado, otros la veían como un instrumento muy complejo, que sólo actuaría impidiendo una eficiente gestión de los entes y complicando aún más el sistema de regulación. El transcurso de la primera década de gestión de los organismos reguladores demostró que la Comisión Bicameral ha desempeñado un rol irrelevante.

¹⁴ La evaluación del grado de autonomía del organismo se ha realizado siguiendo el modelo propuesto por Melo y Gaetani (2005).

Cuadro 2: Autonomía y transparencia en el diseño del organismo regulador

Criterio	Grado de autonomía esperado	
	Mayor	Menor
I- Autonomía del organismo (medido fundamentalmente en relación con la presión política)		
Nombramiento del Director Ejecutivo	Intervención del Poder Legislativo u otras instancias deliberativas	Exclusiva participación del Poder Ejecutivo
Reemplazo del Director Ejecutivo	Establecido por la normativa (periodicidad pautada, por decisión del legislativo)	Estabilidad sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo.
Presupuesto	Presupuesto pautado por el organismo, en función de fondos propios	Interferencia del Poder Ejecutivo en el presupuesto del organismo. Los Fondos se transferidos desde la cuenta única (aún cuando en algunos casos puedan ser recursos propios)
Profesionalización de los funcionarios	Alto nivel de profesionalización y especialización en el área de regulación y del sector en particular.	Bajo nivel de profesionalización
Autorización de cambios en la conformación de concesionarios	Organismo regulador	Poder Ejecutivo, administración central
Definición y aprobación de la tarifa	Organismo regulador	Poder Ejecutivo, administración central
Poder de veto sobre decisiones regulatorias	Sin poder de veto del poder ejecutivo, aunque se den instancias de control. Fundamentalmente, revisión legislativa	Amplia capacidad de veto de las decisiones regulatorias desde el Ejecutivo
II- Transparencia del diseño institucional		
Marco regulatorio	Existencia de una ley que establezca los objetivos y funciones del organismo regulador.	Dispersión de normas que establecen objetivos y funciones del organismo regulador.
Responsabilidad frente a la administración central	Especificamente establecida por ley una responsabilidad unívoca hacia un Ministerio o Secretaría de Estado	No fijada por la normativa de creación del organismo. Maleable.
Control social	Obligación de presentar informes periódicos de gestión, publicitar sus decisiones y brindar información pública	Sin obligación de brindar información sobre la actividad del organismo

Fuente: Los criterios han sido elaborados en base a Melo y Gaetani (2005) y Serafinoff (2003). Sin embargo, las alternativas y especificaciones graduales se han establecido en función de esos y otros trabajos que componen el marco teórico.

Si para cada uno de los criterios seleccionados y presentados en el cuadro 2 se otorgara 1 punto a los diseños que resguardan un mayor nivel de autonomía, un 0 para los organismos cuyas características coinciden con las que se definen como de un menor nivel de autonomía y un 0,5 para los que tienen algún nivel intermedio, un diseño de alta autonomía arrojaría una evaluación igual a 10 puntos. Sin embargo, la evaluación del diseño del OCCOVI arroja un

resultado que apenas alcanza un punto, baja autonomía que no pudo ser revertida en la práctica institucional, sobre la que profundizaremos en la siguiente sección¹⁵.

La red de regulación y control de los concesionarios de las rutas argentinas: algunos déficit de capacidad institucional

La responsabilidad por el éxito o el fracaso de un proyecto, proceso o actividad no suele depender únicamente de la capacidad de una única institución. Existe, más bien, una red institucional dentro de la cual determinados organismos (de la administración central y descentralizada) o, más genéricamente, actores, tienen a su cargo distintas responsabilidades de producción, intervención o control. Cuanto más extendida y densa la red, mayores las dificultades de coordinación entre los actores y es más probable el surgimiento de algún déficit de capacidad institucional. Pueden existir, entonces, tanto casos de competencias superpuestas como de no colaboración interinstitucional (Oszlak; Orellana, 1991).

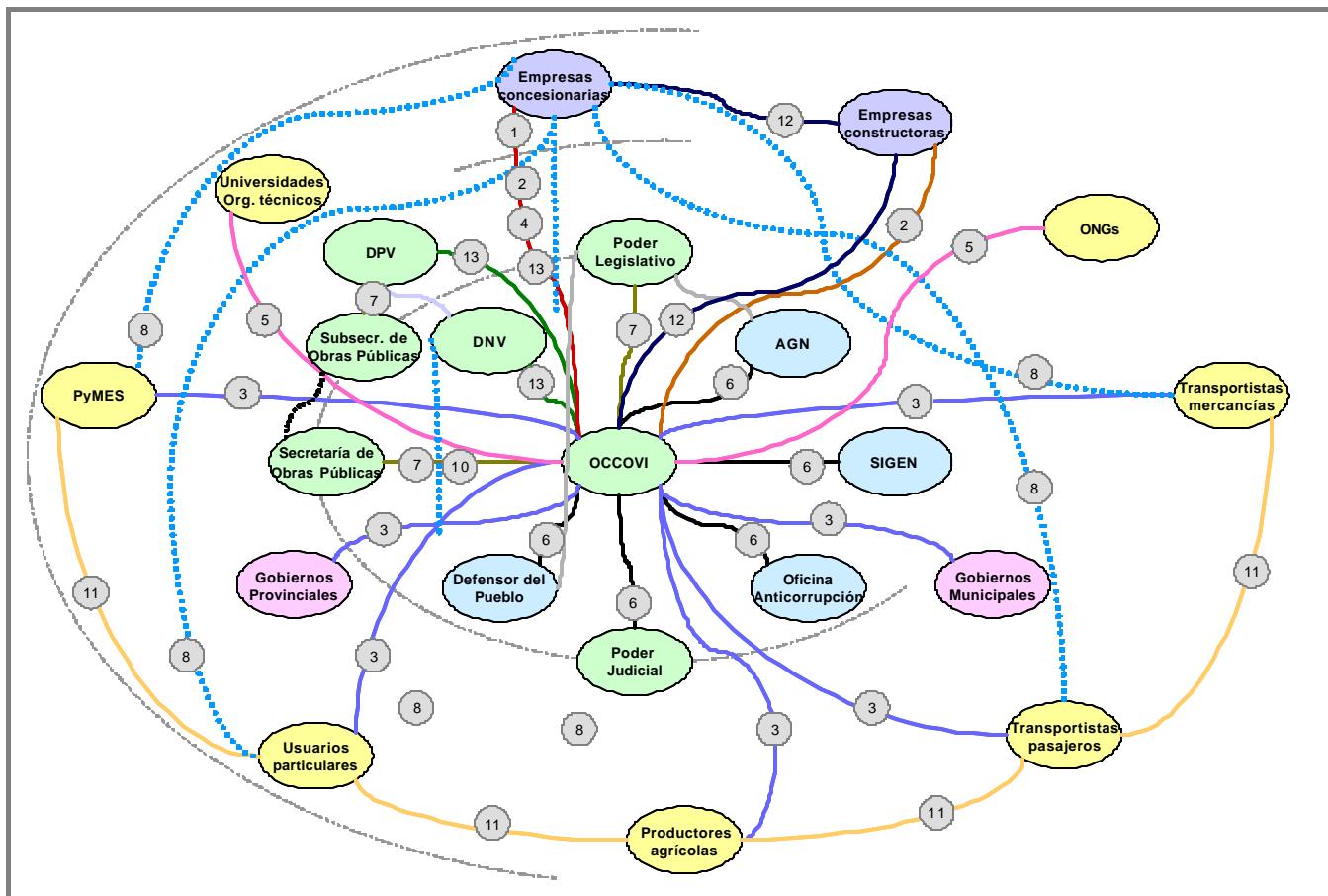
A partir de la misión del organismo, los objetivos y funciones asignadas a través de la normativa de creación, el OCCOVI se constituye como un organismo abierto a vínculos e interrelaciones, principalmente, con organismos del Gobierno Nacional, pero también del ámbito subnacional (organismos provinciales y municipales). Por otra parte, las funciones que se especifican como responsabilidad del organismo generan espacios para estrechar vínculos con cámaras, asociaciones y demás organizaciones de la sociedad civil (ver Figura 1).

Para la identificación de los vínculos entre los organismos identificados en el mapa se han considerado exclusivamente los lazos de relación en el sector de las rutas nacionales concesionadas. Por ello, no se ha graficado, por ejemplo, el rol de la DNV en cuanto a la preservación de la calzada y mantenimiento de las rutas. Por otra parte, se ha decidido incluir en el gráfico las relaciones entre organismos (incluso si la interacción no se produce en forma paralela con el OCCOVI). Esta decisión tiene su fundamento en que la situación real observada muestra una débil participación del organismo en el sector, la cual a diferencia de lo que ocurre en muchos otros sectores, también surge del análisis de la situación formalmente aprobada. Por ello, al captar a través del gráfico estos vínculos se intenta tener un mapa más acabado de las interacciones asociadas a la concesión de redes viales. No obstante, se podrá observar que se han privilegiado las relaciones de los distintos organismos

¹⁵ Asignado a partir de que en materia presupuestaria puede asignarse un valor medio debido a que los fondos del organismo eran recaudados por el mismo organismo pero luego se transferían a la cuenta del Tesoro Nacional. En tanto, se establece formalmente la obligación del organismo de brindar información sobre las tareas realizadas (v.g. Ley de Acceso a la Información) aunque en la práctica el organismo es bastante reticente a brindar dicha información (incluso, se en 2005 se ha iniciado una causa legal al Director Ejecutivo por no brindar información sobre la actividad del organismo).

con el OCCOVI.

Figura 1: Mapa de relaciones interinstitucionales del OCCOVI, asociado a las rutas nacionales concesionadas¹⁶



REFERENCIAS

- 1- Controla el cumplimiento de los contratos de concesión y aplica sanciones
- 2- Controla la obra pública realizadas en jurisdicción de los contratos de concesión
- 3- Recibe solicitudes y requerimientos
- 4- Recibe propuestas de explotación complementarias
- 5- Recibe asistencia técnica
- 6- Es controlado
- 7- Es supervisado en su funcionamiento
- 8- Dependencia jerárquica, administración central
- 9- Cuida el estado del pavimento, realiza tareas de mantenimiento y cobra peaje
- 10- Asesora en los procesos licitatorios de obra pública
- 11- Conforman asociaciones para realizar estudios sobre las concesiones y presentar reclamos
- 12- Contrata para la realización de obras en caminos concesionados
- 13- Intercambio de información

Fuente: Elaboración propia en base a legislación, contratos de concesión y demás información institución recolectada

¹⁶ Este tipo de mapa de relaciones interinstitucionales ha sido desarrollado por Oszlak. Ver también Subirats (1994).

Los trece tipos de interacciones que se han indicado ¹⁷ podrían reducirse a cinco, si se consideran con un mayor nivel de agregación:

- **Mantenimiento de los caminos y cobro de peajes:** asociada a la prestación de un servicio vinculado con el bien público que representan los caminos concesionados.
- **Auditoria, regulación y control de los concesionarios y las obras realizadas:** referida a la realización de controles técnico- ambientales, de legalidad y económico-financiero sobre los concesionarios, pero también incluye el control sobre la contratación de terceros para la realización de obras públicas en las rutas concesionadas.
- **Contratación de terceros:** se refiere tanto a los contratos de asistencia técnica y asesoramiento, como al llamado a licitaciones para realizar obras que son competencia del estado en los caminos concesionados.
- **Supervisión y control del organismo:** se refiere las relaciones asociadas con el control interno y externo sobre el OCCOVI, así como acciones de rendición de cuentas por las acciones y decisiones tomadas. También se consideran dentro de esta categoría las interacciones vinculadas con la supervisión general o la dependencia jerárquica (cuando se trata de organismos de la administración central)
- **Intercambio de información:** se refiere a las interacciones que involucran la obligación de entregar información (v.g. estados contables, composición accionaria en el caso de los concesionarios), así como el intercambio entre organismos que cumplen funciones complementarias.

Entre los organismos estatales que desempeñan las funciones más medulares vinculadas con la regulación de las concesiones viales y el mantenimiento de los caminos se encuentran la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Obras Públicas, la DNV y el OCCOVI. Por tal motivo, a continuación se presenta un cuadro en el cual se han desagregado las funciones que formalmente desempeñan cada uno de estos organismos en relación con la temática de interés.

¹⁷ Si el mapa recogiera la información referida a las interacciones que se producían en la etapa anterior de concesiones debería haberse incluido una interacción asociada con los ajustes tarifarios. No era el OCCOVI (ni los organismos que lo antecedieron en las funciones de control) sino la Secretaría de Obras Públicas y el Ministerio de Economía (o Infraestructura, según el período) quien habilitaba o impedía dichos ajustes. A partir del nuevo modelo de concesiones viales, el contrato fija que deben producirse determinadas condiciones para que se produzcan ajustes tarifarios (ver capítulo anterior) y que los mencionados ajustes pueden darse a solicitud de los concesionarios y/o el OCCOVI.

Cuadro 3: Distribución de funciones entre los organismos del sector vial

Funciones	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Obras Públicas	DNV	OCCOVI
Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de vialidad y coordinar los planes, programas relativos a dichas obras	X			
Asistir al Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política nacional de obras públicas		X		
Ejecutar las políticas nacionales en materia de obras y servicios viales.			X	
Proponer el marco regulatorio relativo al manejo de las obras públicas viales, vinculando y coordinando la acción de otras jurisdicciones y organismos intervenientes		X		
Instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones para garantizar al usuario seguridad, economía y confort.			X	
Ejercer la propiedad y jurisdicción total sobre la red Troncal Vial Nacional.			X	
Intervenir en el FIDEICOMISO DE INFRAESTRUCTURA VIAL		X		
Participar en el FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL	X			
Participar en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones en las licitaciones y contrataciones directas que se realicen en materia vial	X			
Llamar a licitación de obras cuando le sea encomendado				X
Planificar y controlar obras de mejoras en caminos y rutas			X	X
Controlar el proceso constructivo de las obras (contratadas o concesionadas) en todas sus etapas.			X	X
Controlar el cumplimiento de los contratos de concesión				X
Definir prioridades en obras de seguridad vial			X	X
Impulsar la iniciativa y participación mediante concesiones por peaje, programas de propiedad participada y otras propuestas.			X	X
Recopilar opiniones en los municipios y los gobiernos provinciales sobre el estado de avance de los contratos			X	X
Garantizar los derechos de usuarios y terceros que pudieran verse afectados				X

Fuente: Elaboración propia en base a Organización del Estado (www.sgp.gov.ar/dno) y decreto de estructura normativa del OCCOVI

Como puede observarse en el cuadro 3 la misión organizacional y la asignación de responsabilidades asignada a estas instituciones muestra la fragmentación de las funciones y, por lo tanto, la necesidad de establecer fuertes mecanismos de coordinación para poder llevar adelante las tareas que les fueron asignadas en forma efectiva¹⁸. Si en lugar de considerar la misión y responsabilidades a partir de la estructura organizativa de cada una de las instituciones se consideran las responsabilidades asignadas en los contratos de concesión se amplía notablemente el número de las funciones específicas y la complejidad del entramado.

¹⁸ A estas funciones habría que incorporar, por ejemplo, la de “Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial” que es asignada a la Secretaría de Transporte.

Cuadro 4: Distribución de funciones asociadas específicamente con los corredores viales concesionados

Funciones	Min. Planificación (SOP)	DNV	OCCOVI
Aprobar la transferencia de acciones a terceros, la modificación de la composición accionaria y cualquier modificación del estatuto social	X		
Recibir información sobre las Asambleas de accionistas de los concesionarios			X
Determinar los incumplimientos con detalle de las sanciones			X
Ejecutar la garantía en caso de incumplimiento reiterado	X		
Otorgar plazos, si fuera justificado, para que la concesionaria realice el depósito en la Caja Única			X
Iniciar la solicitud de revisión de las tarifas por variaciones en el parámetro de Revisión			X
Aplicar el ajuste en las tarifas	X		
Otorgar y comunicar el otorgamiento de los permisos de tránsito por cargas extraordinarias a la concesionaria		X	
Aprobar el Reglamento de Explotación del Corredor Vial	X		
Aprobar las actividades que realizará el concesionario en las áreas de servicio			X

Fuente: Elaboración propia en base a los contratos de concesiones realizadas en 2003

Así como se observa una estrecha relación entre la Secretaría de Obras Públicas y el OCCOVI, existe una marcada desvinculación entre la DNV y el OCCOVI. Ambos organismos no mantienen interacciones en forma constante, aún cuando sus funciones están fuertemente correlacionadas. Uno de los mejores indicadores de la falta de coordinación de actividades realizadas por estos dos descentralizados se observa en que el OCCOVI no cuenta con información sobre la regulación de las redes viales de los primeros años de la concesión, mientras que en las oficinas de la DNV no se observa información sobre el nivel de tránsito o estado de los caminos en los tramos concesionados desde que entrara en funciones el OCCOVI.

La creación de las agencias regulatorias formó parte del proceso de privatización de empresas prestadoras de servicios públicos. Pero en muchas oportunidades la aparición de estos organismos no ha implicado la disolución de agencias con incumbencia en el sector (Melo, 1998). En consecuencia, la relación entre ente regulador y organismos con atribuciones en el campo vial es crucial. Resultan particularmente importantes la coherencia entre los objetivos y políticas de ambas instancias, tanto como la racionalidad de la división del trabajo entre ellas (López y Forcinito, 2005). Asimismo, la fragmentación y poca claridad normativa, los

cambios en la institucionalidad reguladora y la poca claridad del rol asignado a distintos organismos del sector vial en relación con las redes concesionadas genera las condiciones para que un real cumplimiento de la misión institucional se encuentre necesariamente asociado con la capacidad del organismo para vincularse con otras instituciones.

Algunas notas finales

El presente trabajo, el cual se enmarca en un proyecto mucho más amplio que estudia las concesiones viales, se orientó a caracterizar algunos aspectos que hacen a la autonomía de la agencia de control estatal de las concesiones viales y el entramado institucional asociado con dicha actividad. Tal como se pudo observar a partir de lo anteriormente expuesto las instituciones estatales presentan importantes debilidades constitutivas para el cumplimiento de sus funciones de regulación y control. Tales debilidades provocan que los cambios en los modelos regulatorios no tengan impacto en la dinámica de interacción entre los distintos actores sectoriales y persistan viejas prácticas. Seguramente, la fragmentación institucional, el tratamiento diferenciado de los corredores -aún cuando los concesionarios estén conformados por un mismo grupo empresarial-, el retraso temporal con el que actúan otros resortes institucionales y el fuerte poder de presión que ejercen los empresarios de la construcción (principales beneficiarios de las concesiones) actúan como dimensiones que afectan la dinámica del sector. El resultado, los cambios en el gobierno (tanto de la figura como del partido político) y la alternancia en el poder mantuvo inalterables los resultados de la ecuación. En términos económicos, las renegociaciones y cambios de modelos regulatorios en el sector han transcurrido contextos signados por la hiperinflación, la estabilidad, la recesión y la declaración del default. Sin embargo, y a pesar de las discontinuidades en los escenarios vemos importantes continuidades en términos de las características que adopta el vínculo del Estado con las empresas concesionarias.

Bibliografía citada

- Cordero Vargas, Ricardo (1999). *El rol regulador del Estado en obras viales concesionadas*. Estudio de casos N° 35. Universidad de Chile, Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile. (DE: www.dii.uchile.cl/mgpp)
- López, Andrea y Forcinito, Karina (2005) “Capacidades estatales en la provisión y regulación de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina” (mimeo).
- Melo, Marcus; Gaetani, Francisco (2005). “State capacity and institutional change: a case study of telecom regulation in Brazil”. Paper presentado en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- Melo, J. (1998) “Regulación de telecomunicaciones en Perú y Venezuela”. En: Barrionuevo; Lahera (ed). *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires: CLAD-EUDEBA.
- Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidos.
- Oszlak, Oscar (2004). “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico- metodológica” En: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria et. al. *Política y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Serafinoff, Valeria (2003). “Entes Reguladores: ¿capacidades o incapacidades institucionales? Algunas aproximaciones a la problemática a partir del análisis de dos organismos”. EN: IIGOV. Boletín 145. Mayo de 2003. Colección Documentos (Tema Instituciones y Desarrollo). Barcelona.
- Subirats, Joan (1994). “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración” Madrid: MAP.
- Vispo, Antonio (1999). *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma/ FLACSO.