

5° JORNADAS DE JOVENES INVESTIGADORES.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI

Nombre y Apellido: **Emanuel Soberon**

Maestría en Administración Pública. UBA Facultad de Ciencias Económicas

emanuel.soberon@gmail.com

Eje temático: **Estado. Instituciones. Actores**

Título de la Ponencia: “**Los Servicios Públicos Privatizados en la Reforma del Estado en Argentina**”

Los Servicios Públicos Privatizados en la Reforma del Estado en Argentina

I-) **Identificación del Tema General**

Introducción:

El presente trabajo, intenta analizar las particularidades del moderno esquema de regulación de los servicios públicos, que tuvieron lugar a partir de los procesos de privatización a finales del siglo XX.

En el caso de la experiencia Argentina, los organismos regulatorios de los servicios públicos, según la literatura consultada, han tenido una dotación de atributos ambiguos de regulación, con diseño institucionales inapropiados, dando como resultado una carente capacidad real de regulación. (Nahon y Bonofiglio 2007)

En el año 1989, comienza un ciclo de programas de estabilización y reforma estructural de la economía, y con la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, denominadas ley de Reforma del Estado y Emergencia Económica, se crea un nuevo marco regulatorio y programático de las políticas de transformación estructural del Estado.

Con la necesidad de crear las bases jurídicas de una economía abierta dominada por la actividad privada, se hizo insoslayable la eliminación de diversas regulaciones que imponían una barrera a la actividad de los mercados.

De manera tal, se procede a la sanción del decreto 2284 (31/12/1991) en donde se propuso la eliminación de las normas que operaban en contra del propósito privatizador.

El decreto apuntaba a la desregulación del mercado interior de bienes y servicios el comercio internacional, los entes reguladores y la organización estatal y la reforma fiscal.

En este contexto del proceso de reforma del Estado y la Asunción de un nuevo rol estatal, se torna relevante la formulación de nuevos marcos regulatorios y la creación de Entes de control y fiscalización para custodiar las obligaciones asumidas por las empresas prestatarias de servicios públicos privatizadas o concesionadas a operadores privados.

El objetivo principal de las privatizaciones o concesiones de empresas y servicios públicos fue generar un marco de mejoramiento del servicio prestado, es decir prestación de calidad, eliminar los desequilibrios fiscales que se producían anteriormente cuando estaban en manos del estado, y recuperar para este último el poder de policía en los aspectos regulatorios. (Zeller e Impala. Serie I Doc: 58 INAP)

A partir de las reformas implementadas en la década del 90, en los diferentes países de la región, se asiste a un cambio en el papel del estado, a nivel central muchos de los gobiernos fueron dejando de lado su función de prestadores directos de bienes y servicios, para dar lugar a las transferencias de responsabilidades de prestación a los niveles subnacionales y al mercado¹.

Con las privatizaciones en marcha, el Estado debió modificar su función de prestador de bienes y servicios por el de regulación de los mercados. Dado este nuevo rol, debido al carácter público de los servicios que se prestan, el Estado no podía alejarse de la responsabilidad de custodiar el buen funcionamiento.

En el momento en que se producen las privatizaciones y las descentralizaciones de los servicios públicos, el estado asume una nueva institucionalidad regulatoria, es decir en este caso particular se genera un cambio fundamental en el papel del estado en los últimos años de las reformas estructurales².

Ahora bien, con el presente proyecto de investigación, se propone indagar sobre las características de la capacidad de regulación estatal de los servicios públicos privatizados en las reformas implementadas en los años noventa.

El tratamiento de la temática, se abordará a partir de un enfoque metodológico descriptivo, para desentrañar las principales características en la capacidad de

¹ Según Oszlak (IV Congreso de CLAD) estas tendencias fueron muchos más marcadas en Argentina, donde la privatización y descentralización de los servicios públicos experimentaron un alcance y profundidad mayor que al resto de los países sudamericanos como Brasil, Chile y Uruguay.

² Idem. Ant.

regulación del estado ante los procesos privatizadores de los servicios públicos en Argentina.

La elección del tema radica, en la importancia de la descripción de una nueva institucionalidad regulatoria del estado en la prestación de servicios de carácter público, es decir, el nuevo papel que asume el estado ante la ola de privatizaciones. En tal sentido se vuelve necesaria la evaluación de la capacidad de regulación en Argentina, y los principales factores que llevan a la creación de organismos que controlen, fiscalicen e impongan sanciones a las empresas prestadoras de servicios públicos.

Recorte del objeto de estudio

Luego de haber realizado esta primera aproximación procederé a la construcción del objeto de estudio, que consiste en poner en conexión los interrogantes provisorios, para llegar a un nivel mas desagregados, es decir a una pregunta de investigación susceptible de ser problematizada.

Siguiendo a Carlos Borsotti³, la construcción del objeto de estudio es un proceso que genera una metamorfosis en la situación problema, porque supone la descripción de lo que sucede en un lugar dentro de un proceso histórico específico, llevándolo a un planteo teórico conceptual por lo tanto con un cierto grado de abstracción.

En un primer momento, la elección del tema me llevo a considerar varios aspectos del fenómeno de la reforma del Estado en Argentina, que tuvieron sus orígenes hacia fines de la década de los 80. Esta particularidad radica en una multiplicidad de factores que pueden convertirse en objetos de investigación social.

Más allá, de los factores externos y desequilibrios internos como causas para una reforma del estado, mi objeto de estudio se basa en revelar las características surgidas a partir de las privatizaciones en la década de los noventa, puntualmente con relación a la regulación de los servicios públicos.

En primer lugar, mi interés radica, en poder describir los factores, características y atributos que emergieron en la adopción de un nuevo rol por parte del estado, esto es el nuevo papel que asume como estado regulador en la prestación de los servicios públicos por parte empresas privadas.

³ Temas de Metodología de la Investigación Ed. Miño y Davila. Madrid España

Esta transformación del Estado, responde tanto a factores ideológicos, como económicos, políticos, jurídicos y sociológicos. Pero mas allá de dichos enfoques, creo necesario puntualizar, en la capacidad regulatoria estatal (entes reguladores u organismos de control) a partir de una perspectiva teórica del campo de la administración pública, para profundizar sobre los atributos que presentan los fenómenos de regulación de los servicios públicos.

En segundo lugar, a partir del proceso de descripción general de la capacidad regulatoria estatal en las privatizaciones de servicios públicos, se podrían generar nuevas indagaciones acerca de las causas que condicionan a los entes de regulación para cumplir con sus fines, objetivos y modalidades.

En un sentido amplio, conviene indagar sobre los tipos de factores que influyen en la capacidad de regulación estatal en la privatización de los servicios públicos, lo que me llevaría a adoptar una estrategia metodológica explicativa.

En otro sentido una indagación más descriptiva, recaería sobre lo siguiente; ¿Cuáles son las características de los esquemas de regulación y control de los servicios públicos privatizados?

Este último interrogante, abarcaría los alcances de la intervención regulatoria del estado en Argentina en materia de servicios públicos, para luego contar con las particularidades que asume en la actualidad.

La delimitación espacial del problema de investigación propuesto recaerá sobre el estudio del ente regulatorio de agua y saneamiento, con alguna referencia a casos subnacionales a modo de ejemplo, por ser los que despiertan un interés actual, debido a la regresión a modelos de prestación mixta, e incluso a la re-estatización de algunos servicios públicos.

II)- **La regulación de los servicios públicos en Argentina**

La literatura referida al tema de regulación de los servicios públicos privatizados, tuvo principales falencias en cuanto a la ausencia de trabajos que aborden de manera sistemática los problemas de déficit de la capacidad institucional de los entes u organismos que cumplen funciones regulatorias.

El trabajo presentado por Oscar Oszlak en el panel científico de CLAD, en el marco del VII Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, realiza una aporte teórico-metodológico para el estudio del fenómeno de

privatización y la capacidad de regulación estatal, atendiendo a la falta de estudios o investigaciones enfocados en las funciones del estado en su papel de regulador.

En general los estudios sobre este tema parten de dos perspectivas principales; el rol regulador del Estado y la regulación como problema teórico, y el análisis técnico de los problemas que entrañan las actividades regulatorias en sectores particulares de servicios.

La mayoría de los conceptos utilizados en los estudios sobre regulación, abordan temáticas relacionados a las concesiones, tarifas, inversiones, etc. estos temas tienen importancia en cuanto a la descripción del fenómeno desde una perspectiva general. Pero a los fines propuesto por este proyecto, no se estudiarán en profundidad, ya que abriría una serie de situaciones problematizables, que si bien estarían interrelacionadas, no generarían una respuesta al objeto de estudio propuesto.

En el análisis realizado por Oszlak (2000) se utiliza el concepto de Déficit de capacidad institucional (en adelante DCI) para aludir a los diversos factores que pueden impedir el normal funcionamiento u ejercicio de las variadas funciones regulatorias del estado.

Ahora bien, es preciso puntualizar sobre las definiciones de regulación aportadas por varios autores que surgen de una abundante bibliografía⁴, en las que el autor rescata cuatro características básicas para construcción del concepto de regulación

Así la regulación se visualiza en:

- Una función indelegablemente estatal
- En donde está involucrado un interés social
- Que incide sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades para preservar el interés social
- Y se ampara en una norma que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal (por ejemplo la aplicación de sanciones)

Según Oszlak y Felder (1998), la Regulación de los servicios públicos privatizados supone una relación entre empresas prestadoras y usuarios mediada por acciones estatales.

El esquema metodológico planteado por el autor (Cuadro 1) a los fines del análisis de dicha relación parte de considerar a los actores en una relación triangular, creando

⁴ (Mitnick, 1980; Stigler, 1981, Selznick 1985; Majone y La Spina 1993, citados por Oszlak 2000)

vínculos entre si. Denomina a los actores identificados como el estado regulador, los prestadores de servicios y los usuarios.

En el vértice que se asigna al estado se deciden cuestiones como al ámbito de la regulación, sus aspectos abarcativos, sus alcances, los criterios que utilizan para la aplicación de la normativa, los marcos normativos y mecanismos institucionales.

En el vértice de producción, se encuentran los prestadores que adoptan medidas para atender a los volúmenes de los servicios prestados, los tipos de usuarios, el desarrollo tecnológico a emplear, el esquema de costos y precios las inversiones que se requieren para la prestación del servicio, etc.

En el vértice del consumo, se decide la utilización o no del servicio, los sustitutos a emplear, es decir el reemplazo de un servicio por otro, el alcance de la utilización del servicio, las tácticas del Free Riders, las estrategias individuales familiares o empresariales para afrontar los costos del servicio.

Cada uno de los actores que se mencionan posee combinaciones de recursos de poder (tantos materiales, de información, coerción y legitimidad). Estos recursos generan relaciones entre los diferentes actores que se ubican en cada vértice del triángulo y las cuestiones que se ponen en juego.

En el vínculo **regulación- prestación**, los problemas recaen sobre la capacidad institucional, la legitimidad y el poder coercitivo, de los órganos reguladores para ejercer su rol. Los interrogantes que surgen de este vínculo son los siguientes; ¿Qué se entiende por regular?, ¿Cómo se define el rol estatal?, ¿Cuál es el alcance?, ¿Cómo salvaguardar el interés público?, en este punto específicamente los problemas de “captura burocrática” que se producen o cual es la efectividad de los recursos de coerción y legitimidad que tiene el estado frente a los de información y recursos materiales que manejan las empresas.

En el vínculo **prestación-consumo**, se analiza el grado en que los servicios que prestan satisfacen las necesidades de los usuarios, la medida en que la prestación discrimina según usuarios (alcance geográfico), criterios de rentabilidad frente a las inversiones suministradas, razonabilidad de precios y tarifas, incidencia de las tarifas sobre el presupuesto de los usuarios y el impacto sobre los precios relativos y la equidad distributiva.

En el vínculo **regulación-consumo**, se verifica la medida en que queda amparado el usuario, los canales que abre la regulación para la participación de los usuarios o ciudadanos, cual es la efectividad del rol del estado, cuanta legitimidad gana o pierde el

estado en ejercicio de su función reguladora, y la transferencia de recursos que se producen mediante los precios.



Cuadro 1: Prestación, Consumo y Regulación: Actores y Procesos

Fuente: en base al modelo de Oszlak y Felder(1998)

Seguido a la presentación del esquema analítico, el autor nos indica la necesidad de considerar el vértice superior del modelo, para analizar la capacidad institucional del Estado, para cumplir eficazmente el rol regulador.

El objeto de estudio que se pretende construir, toma las consideraciones del autor, tratando de enfocar el análisis en los entes reguladores creados en Argentina con el advenimiento de las privatizaciones de los servicios públicos.

La institucionalidad regulatoria, tiene en cuenta la formulación de objetivos y funciones, que alcanzan dimensiones sobre los bienes que se desea proteger. Esto nos lleva a indagar sobre las razones o fundamentos de la regulación.

Además de los objetivos y funciones, la regulación requiere modalidades para cumplir con sus cometidos.

Según el autor, la regulación se orienta por una serie de objetivos, estas dimensiones son tomadas de Martín (1996 citado por el Oszlak), como garantizar las condiciones técnicas para la operación de los servicios, introducir modificaciones en la configuración de los mercados de producción y distribución, garantizar reglas generales,

etc. A partir de alguna combinación de estos objetivos se pueden definir las modalidades de intervención regulatoria. Si bien no se exponen todos los objetivos y modalidades, haciendo referencia sobre algunos, no es obstáculo para ejemplificar, las razones de por que regular.

Las modalidades de intervención pueden ser, la concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio, la revisión periódica y aprobación de precios y tarifas, la definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnicos operacionales, etc.

El logro de un objetivo por parte de la institucionalidad regulatoria, puede demandar la intervención de varios procesos y modalidades, e inversamente.

Por último, en la combinación de modalidades y objetivos de regulación, se necesita una dotación considerable de recursos institucionales, incluyendo los marcos normativos favorables a su intervención, apoyos políticos, una organización adecuada, insumos en cantidad y calidad, y recursos humanos altamente capacitados.

Según el autor el diseño institucional, de las modalidades y objetivos deseables, se realiza a través de la propia práctica de la actividad regulatoria, lo que explica en parte el déficit de capacidad institucional, mas arriba definido, que muestra la organización y el funcionamiento de los entes estudiados.

Déficit de Capacidad Institucional de los entes reguladores

A partir de la somera descripción de las funciones y modalidades de la regulación, se puede decir que varias de ellas pueden estar expuestas a diferentes tipos de déficit de capacidad institucional.

En el estudio propuesto por Oszlak, se considera varios niveles de análisis a saber; entes que operan en diferentes áreas de servicios públicos privatizados, en distintas regiones de Latinoamérica, que desarrollan una variedad de funciones reguladoras altamente especializadas, que están sujetas a diversos tipos de déficit de capacidad institucional (DCI), cuyo análisis debiera conducir a visión comparativa, que nos indiquen conclusiones mas o menos generalizables.

Concepto de DCI

Tal como se define en el estudio precedente, la *capacidad de regulación estatal*: se refiere a los recursos materiales y humanos que disponen, y se encuentran en condiciones de asignar de manera legítima, aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de los servicios públicos, por parte de los agentes privados u organismos estatales.

Existe Déficit de capacidad institucional (Tobelem 1992 citado por Oszlak), cuando se produce una brecha que se percibe entre lo que una organización (ente regulador) tiene como propósito realizar a los fines de su misión y lo que efectivamente consigue. Esta falencia obstaculiza la realización de las distintas tareas requeridas, teniendo su origen en; (1) Factores Intraorganizacionales, que para su superación los entes deben emprender acciones de fortalecimiento institucional, (2) Factores contextuales que operan como restricciones que el ente no esta en condiciones de controlar, como por ejemplo la rigidez en la legislación vigente.

Se pueden considerar diversos factores que provocan deficiencia o problemas en los nivel desagregados de una organización, es decir en la gestión de programas o proyectos. Siguiendo a Tobelem (1992, citado por Oszlak) se identifica una serie de causas que generan los déficit a nivel desagregado, que al aplicarlos a actividad regulatoria, los DCI se originarían en (a) las reglas de juego que rigen el proceso regulatorio, (b) las relaciones inter-institucionales que se establecen en torno a ese proceso, (c) las falencias de organización interna en la asignación de responsabilidades, (d) las necesidades de materiales y de recursos humanos, (e) las políticas que se adopta con relación al personal (f) las capacidades individuales.

Según el autor⁵, las categorías del enfoque de Tobelem han tenido una difusión considerable, pero considera clasificar los factores que determinan los DCI de otro modo.

Cuando se identifican los DCI, hay que establecer una tarea de diagnóstico, con el fin de resaltar las causas que las determinan. En términos del autor, de forma explícita o implícita un diagnóstico establece algún tipo de confrontación con un modelo ideal, una situación de normalidad o un escenario deseable.

⁵ El autor, discrepa parcialmente con Tobelem, quien fuera pionero en la utilización del sistema SADCI (Sistema de Analisis de la Capacidad Institucional) en cuanto a las categorías de los DCI, que responden a un enfoque mas articulado sobre buropatología, popuesto por Oszlak (1972)

De esta forma un diagnóstico sobre los DCI que exhiben los entes reguladores supone identificar las diversas variables que explican la configuración y funcionamiento de este tipo de organismos, con el objeto de detectar las interrelaciones para estimar el impacto sobre el desempeño de los mismos.

Los entes reguladores, como la mayoría de los organismos estatales, se pueden caracterizar como sistemas de producción que tienen como finalidad principal la de satisfacer determinados objetivos, expectativas y demandas sociales.

Se activan en función de un marco normativo que recoge un deber ser, empleando recursos humanos y materiales y combinaciones diversas para producir una variedad de productos y resultados, que se expresan en forma de regulaciones y servicios, que deberían tener relación con los fines y metas que se proponen.

Finalmente, las categorías conceptuales para el análisis de los DCI propuestos por el autor se pueden resumir en cinco:

- Déficit asociados a **variables contextuales** de la actividad de los entes
- Déficit asociados al **marco normativo** que gobierne su actividad
- Déficit asociados a las **estructuras organizativas** que enmarcan sus tareas
- Déficit asociados a los **recursos humanos y materiales** necesarios para su labor
- Déficit asociados a los **comportamientos individuales** implícitos en el desempeño

En la literatura sobre regulación de manera general se coincide en la necesidad de regular la prestación de los servicios públicos de infraestructura. Este consenso radica en las características productivas de estos sectores, y los efectos o impactos en el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Las disidencias sobre la noción de regulación, sus alcances, funciones y objetivos, suele omitirse a través de enfoques que abordan la temática con proposiciones genéricas, respecto de los efectivos ámbitos de intervención de los organismos reguladores de servicios públicos.

La discusión sobre la privatización de los servicios en América Latina, se ha centrado en justificar la debilidad institucional regulatoria que la acompaña, a lo largo de las Reformas del estado implementadas. Es decir, entes regulatorios deficientes, marcos regulatorios pocos específicos, deficientes pautas de procedimientos, etc.

Es por ello, que en la actualidad cobra importancia el hecho de desagregar el análisis a los fines de resaltar los distintos aspectos de la actividad regulatoria en la prestación de servicios públicos.

En un estudio realizado por Nahon y Bonofiglio (2007)⁶ se propuso indagar sobre los alcances que asumió la intervención estatal en materia regulatoria de servicios públicos, para precisar las particularidades que asume en la actualidad.

Se parte de las discusiones teóricas de forma crítica en la disciplina precisando las funciones y misiones los actores de la regulación pública moderna, que se corresponden con entes autónomos de regulación y control.

El enfoque es teórico, enmarcándose en los procesos históricos que dieron origen a este fenómeno, puntualizando sobre las diferentes particularidades del caso argentino.

En esta discusión de antecedentes, la preocupación radica en ¿Qué se entiende por servicios públicos? Siguiendo a Nahon y Bonofiglio (2007) los “servicios públicos son aquellas actividades de utilidad pública con características de red cuya garantía de prestación corresponde en forma indelegable al Estado, que es poseedor de la titularidad, quien debe velar porque los servicios sean prestados en forma regular, uniforme, general y continua”. (Groisman y Ortiz en Lopez y Felder, 1996)

Las características estructurales de los servicios públicos que justifican la necesidad de regulación por parte del estado se enumeran como sigue:

- Economía de escala; a mayor producción menos el costo unitario, lo que podría volver mas conveniente que una empresa se haga cargo de prestar el servicio.
- Economía de alcance; la prestación de dos o mas servicios resulta menos costosa si la realiza una sola empresa
- Elevados requerimientos de inversión fija con un largo periodo de maduración
- Demanda relativamente inelástica, es decir, que las cantidades consumidas son pocos sensibles a las variaciones de precios.

Las dos primeras características hacen más convenientes que la prestación de los servicios quede a cargo de una sola empresa, constituyéndose en un monopolio natural, concretamente en la prestación de servicios de agua y distribución eléctrica.

La privatización de los servicios públicos responde principalmente a un proceso histórico, producto de las reformas implementadas en el último cuarto del siglo XX, en cuya situación la función reguladora del Estado, se concibe como una práctica en si misma involucrando la creación de entes reguladores autónomos.

En el año 1970 con la crisis de las economías capitalistas se produce una nueva organización de la producción.

⁶ ¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del moderno esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso Argentino. 2007. FLACSO. Argentina

Las transformaciones acaecidas, dieron lugar a la diferenciación de los procesos de trabajo según la complejidad, que se vio reflejado en la desintegración de la clase obrera, en el momento de implantación de un modelo que requería mayor calificación de los trabajadores.

Con el aumento de desempleo, el estancamiento de las economías, y un contexto de crisis fiscal, el Estado debió dejar atrás las prestaciones de servicios básicos, entro en un círculo de “deslegitimación social”, producto de su función ineficiente en la prestación.

En nuestro país comenzó el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que otrora garantizaba la prestación básica de los servicios- salud, educación, seguridad social, y se fue implantando de manera gradual el modelo de privatización de los servicios.

En marco se consolida la “noción moderna de regulación”, que procede con la creación de entes de regulación autónomos, cuya raíz obedecen a un esquema regulatorio de carácter ampliado, organismos y dependencias estatales, buscando regular las actividades de prestación de servicios por parte de las empresas privadas. Entonces la regulación en su acepción moderna tiene una particularidad histórica, es decir la privatización a escala tanto en nuestro país como en el resto de América Latina, un diseño arquitectónico institucional, los entes reguladores, y un mecanismo normativo que establece un régimen de regulación de orden general y sectorial.

El problema de la capacidad de regulación estatal, en este esquema moderno de regulación, radica en la dificultad de compatibilizar el interés individual-empresario, con el bienestar general. A favor del beneficio público, el Estado, asume un rol regulador, que si bien se explica por una autolimitación constitucional, es decir la garantía que ofrece el estado a la hora de satisfacer los servicios básicos de su población, también obedece a características, mas específicas como las de poder prestar los servicios de manera eficiente a una población cuyas demandas sociales “sobrecargan” al estado.

Los Entes Reguladores

Según Nahon y Bonifiglio⁷ definen a los entes de regulación independientes de la administración pública central, como responsables de intervenir en los servicios

⁷ ¿Entes de regulación o control? FLACSO 2007

públicos, asumiendo cuatro funciones básicas; regulación, control, fiscalización y sanción.

En su función de organismos de *control*, los entes regulatorios deberían perseguir el cumplimiento por parte de los prestadores de la normativa (marco regulatorio) y de los compromisos asumidos en los contratos originales. El ente debe implementar un sistema de contabilidad regulatoria, es decir, estableciendo planes e informes de gestión, balances y cuadros comparativos de los servicios prestados por parte de las empresas, y también la certificación de normas de calidad.

En relación con la fiscalización, es uno de los medios para poner en práctica la función de control. De esta forma el ente debe autorizar la inspección in situ de las obras, plantas y oficinas de las prestadoras, etc.

En cuanto a la sanción, se define como la capacidad por intermedio del cual los entes reguladores imponen penas, sobre los cumplimientos contractuales normativos de los prestadores. En este caso es la capacidad sancionatoria la que le otorga cierta jerarquía a las dos funciones previas de control y fiscalización.

III)- Implementación del programa privatizador

Cuando observamos la carente tradición local y la creciente internacionalización en la provisión de los servicios, con una participación de grupos operadores reducidos, visualizamos un diseño de instituciones de regulación forzado, que guardan relación con normas vigentes en los países en donde tienen origen estos grupos reducidos.

La ausencia de segmentos de las empresas a privatizar y/o concesionar, y la consolidación de patrimonios mínimos muy elevados como requisito para participar de las licitaciones contribuyó a configurar importantes barreras al ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones.⁸

De la bibliografía consultada se desprende un acuerdo general, y las experiencias consideradas exitosas de privatización de servicios públicos en nivel internacional, como el caso de Chile y Brasil, respecto a que el desarrollo de instituciones regulatorias que podrían llegar a ser eficaces requiere, aunque no como condición suficiente, el siguiente esquema lineal.

- diseño del marco regulatorio,

⁸ El estado del Estado El desafío de los servicios públicos Carolina Nahón. Estado y Sociedad

- creación del ente de regulación
- sustanciación de la licitación pública e inicio de operaciones de la empresa concesionada.

En términos de legitimidad es conocida la postura que establece como ventaja que el origen y seguridad jurídica en la tríada, Estado-Prestadores-Usuarios, sea regulada por medio de leyes del Congreso en lugar de por decretos del Poder Ejecutivo.

En la experiencia argentina, con algunas excepciones en los sectores de gas y electricidad (sanción por ley) y de aguas y saneamiento se ha alejado enormemente de los criterios que anteceden.

En este sentido, posibilitó periódicas contradicciones y contravenciones entre normativas de diferentes estatus jurídico y temporal. Tanto es así que no sólo allanó el terreno para las recurrentes renegociaciones contractuales acaecidas tan pronto como Comenzaron a operar los nuevos consorcios; sino que cedió indirectamente el poder regulatorio a un “escaso pero diversificado número de agentes económicos locales y extranjeros” que, en adelante, resultaron beneficiarios de una regulación pública plenamente funcional a su lógica de acumulación y reproducción del capital (Azpiazu, 2001: 86/88).

Cuando se producen las privatizaciones de servicios, se deja de lado la noción primordial de servicio público, presente en el modelo francés en la que el Estado posee la titularidad como se dijo anteriormente, y nos acercamos mas a una perspectiva de utilidad publica propia de la concepción inglesa. (Mairal, en López y Felder, 1999).

La separación del Estado de la prestación directa de los servicios públicos, y como consecuencia la disminución de la intervención estatal en la definición de la planificación sectorial, y su delegación en grupos de particulares el diseño de un nuevo entramado institucional de regulación y control (organismos sectoriales) nos muestra un Nuevo esquema institucional (derechos y obligaciones) entre el Estado, los nuevos consorcios operadores y los beneficiarios: usuarios, consumidores y la sociedad en Su conjunto.

En este marco, en donde el estado de manera simultánea se enajena de su función de proveer, es decir prestación directa, y de prever, vale decir planificar, los servicios públicos adquieren el carácter de “actividades privadas reglamentadas por el Estado” o de igual manera “industrias reguladas”.

Este enfoque, es funcional a la lógica mercado que supone los usuarios y consumidores no son más que “clientes” que ingresan al servicio en la medida en que puedan hacerse cargo de sustentar la relación de consumo (López y Felder, 1999).

De esta forma, la intervención estatal no sólo se aleja de su histórica responsabilidad por la prestación de los servicios, sino que a partir de que se limita al ejercer su poder de policía paralelamente se ve obstaculizado para la planificación del desarrollo.

El Estado se enajeno de sus activos sin profundizar sobre las pautas de funcionamiento deseados de los servicios públicos, que pasaron a manos privadas.

IV)- **Transformaciones en el rol del Estado. Sector público y privatizaciones**

A partir de los años 70, el desempeño de las empresas estatales, se fue deteriorando, y reflejo un bajo nivel de contribución al crecimiento, una disminución de la productividad en las inversiones, y las tarifas de servicios fueron perdiendo vinculación con los salarios y los insumos.

El proceso de hiperinflación de 1989, impulso la reformulación de las funciones del Estado, y uno de sus ejes principales fue, la privatización de empresas publicas.

Con la sanción de la ley 23.696, como se dijo anteriormente, se delinearon las bases para la reforma del Estado, destacando la carencias de recursos, el deterioro de las empresas publicas, que se encontraban defectuosamente administradas, con esquemas económicos de gravedad, y déficit acumulados, y prestaban servicios ineficientes.

La trasferencia a operadores privados de las empresas de telecomunicaciones, ferrocarriles, y aerolíneas de bandera, la producción de de electricidad y gas, el servicio de provisión de agua potable y cloacas, áreas petroleras, empresas petroquímicas, canales de televisión y concesiones de rutas, y empresas manufactureras, se destacaron el procesos que aconteció en Argentina, cuya magnitud genero el vaciamiento de funciones que otrora el Estado realizaba en la sociedad.

Siguiendo a Felder, Oszlak y Forcinito (2000), la jerarquizacion de prioridades de cada un de las etapas se produce a partir de las discontinuidades con relación a la metodología y modalidades que instrumentaban las trasferencias al ámbito privado.

Previo a la sanción de la ley de convertibilidad las privatización se caracterizan por lo siguiente:

- la magnitud de la capitalización de deuda externa para pagar los activos estatales.

- La ausencia de formulación de marcos regulatorios coherentes y organismos de control efectivos
- La falta de segmentación de las empresas que se iban a privatizar.

En esta etapa el caso paradigmático lo constituye la privatización de la empresa de telecomunicaciones ENTEL, en donde se capitalizó deuda externa por 5.000 millones de dólares.

En la segunda etapa se caracterizó por:

- La existencia de una segmentación vertical y horizontal como previa etapa antes de la venta.
- La combinación de la venta de la proporción mayoritaria del capital empresario con la oferta pública de acciones.
- La predilección del pago en efectivo.
- La idea de crear marcos regulatorios y entes reguladores, previo a la transferencia de las empresas al sector privado, con ciertas limitaciones.

Los casos de esta etapa que pueden servir como ejemplo son, la privatización en el área de energía en los sectores de gas y eléctrico. Estos últimos son los únicos casos en los que el proceso de privatización se respaldó en leyes sancionadas por el Congreso de la Nación.

La modalidad y limitación del proceso de privatización de servicios.

Con respecto a la evaluación del proceso privatizador, conviene establecer el tipo, alcance y modo en que se llevaron a cabo en la instrumentación de los procesos que se introducen al mercado.

En el caso de aguas y servicios cloacales, la empresa Obras Sanitarias de la Nación estuvo a cargo de la provisión de agua potable y servicios de desagües de la ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense, siendo concedida al consorcio Aguas Argentinas por treinta años. Al respecto cabe aclarar que a diferencia de lo ocurrido en otras privatizaciones, el ejemplo de OSN no implicó un cambio estructural del mercado, ya que no se modificó el monopolio que estaba vigente en la etapa de prestación estatal.

Tipologías de prestación de servicios por parte de las empresas.

Estos tipos o modalidades de prestación de servicios, que a continuación se definen, nos permite aclarar los aspectos mas sobresalientes de las formas en que las empresas se configuran en función de la misión y objetivos, y como el estado en su función reguladora debe resguardar para si el control externo e interno de la prestación de servicios por operadores privados.

Monopolios naturales; son los que por naturaleza de los servicios que se prestan no es posible que la existencia de mas de una empresa. En este sentido no existe competencia en el mercado. El ejemplo de este tipo de monopolio, es el transporte ferroviario, el mantenimiento de corredores viales, y la provisión de agua y cloacas.

Monopolios naturales en disolución con ventajas de precedencia; existentes en los casos en que los cambios tecnológicos recientes relativizan el carácter de monopolio natural con que tradicionalmente se consideraba a las actividades.

Monopolio naturales vinculados con mercados competitivos; son los que coexisten con segmentos que constituyen monopolios naturales con otros potencialmente competitivos. Ejemplo sector gas y eléctrico, debido a que tanto la distribución y transporte constituyen monopolios, y la generación de energía se somete a competencia.

La primera etapa de la reforma del Estado, estuvo caracterizada por el objetivo predominante de la restricción de la intervención estatal, producto del intento de transferir las funciones al sector privado.

En aquellos años se creció significativamente la expectativa de que la transferencia de los servicios al sector privado, iba acompañada de un aumento en la calidad del servicio prestado.

Paralelamente iban creciendo las demandas hacia los prestadores de servicios por parte de los clientes, que se constituían en organizaciones de usuarios, enarbolando la banderas de nuevos derechos sociales, como fue el derecho de consumidores y usuarios. Ahora bien, si bien es cierto que las características de la regulación y los problemas que afronta en la actualidad no son extrañas al conjunto de las actividades realizadas por la administración pública, la esencia de las tareas regulatorias merece ser considerada de la siguiente manera; en líneas generales la función regulatoria comprende el control del cumplimiento de obligaciones a cargo de los prestadores privados de los servicios y la protección de los derechos de los usuarios.

Esta tarea es ejercida por organismos, agencias o entes que gozan de poderes *quasi legislativos*; estableciendo reglas de conducta, *administrativos y de gestión*; interfiriendo en las actividades de las mismas empresas; *ejecutivos de investigación y de programación*, amplitud para obtener información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, etc.

V)- **Consideraciones finales**

Los organismos creados por el gobierno argentino que tenían como función primordial la de regular la prestación de los servicios públicos privatizados presentan cierto déficit de capacidad institucional, para llevar adelante su misión y objetivo para los cuales fueron creados.

Desde el ámbito del deber ser, la función de regulación viene a preservar el funcionamiento eficaz del mercado, evitando que los prestadores establezcan sus propias reglas de juego en el mercado, dada su condición de monopolios en algunos casos.

Además de ello, la cuestión ideal sería, que en función de tutelar por el buen funcionamiento del mercado, deben resguardar la calidad de los servicios prestados, el desarrollo tecnológico, y las inversiones adecuadas para ampliar los beneficios de la prestación a todos los sectores sociales.

En la actualidad parecería existir una reconfiguración del modelo de la década de los noventa, es decir, que la intervención del estado recobra importancia en la medida en que la prestación no se garantice de manera universal y continúa.

Lo que se pretende en este esquema de análisis, es considerar que la actividad del estado en materia de regulación de comportamientos deseados, de fiscalización y de control y sanción de los mismos cuando existe una desviación de los patrones aceptados, requiere de una clara adecuación de factores y recursos para que la intervención estatal mejore la función de los sectores en los que recae la regulación, con el objeto de alcanzar los beneficios en la asignación de recursos en la relación entre los actores involucrados.

La lógica utilizada para responder a los problemas estructurales en el proceso de privatización de servicios tuvo su basamento en la creación de entes, y aprobación de marcos regulatorios, que se establecieron sin el diagnóstico adecuado y sin la participación del Congreso Nacional, salvo en algunas oportunidades.

Ahora bien, queda por considerar las características generales de las agencias, comisiones o entes reguladores.

La normativa y la práctica de las autoridades regulatorias se les atribuyen ciertas características; independencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, competencia definida, autonomía financiera y gerencial, y calidad técnica.

En cuanto a la independencia implica la necesaria objetividad y neutralidad de la autoridad reguladora frente a los diversos intereses de los actores implicados, que ella debe regular, mediar y arbitrar.

La transparencia, se genera a través de los mecanismos de audiencia y consulta pública. En Argentina, se ha logrado publicitar y demandar la excelencia en la prestación de servicios públicos, a través de estos mecanismos de audiencia pública, y con participación de organizaciones de usuarios.

Competencia definida, refiere al campo de actuación y atribuciones para dictar normas, fiscalizar cumplimiento y sancionar.

Autonomía financiera y Gerencial, Asegura la independencia de la agencia o ente de regulación, y garantiza la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros que le otorgan la posibilidad de alcanzar sus objetivos sin interferencia en sus acciones y decisiones.

Excelencia Técnica, ello implica la posibilidad de tener competencia técnica altamente especializada en los organismos, debido a que para cumplir sus funciones y poseer un grado de credibilidad alto, antes los actores que se regulan y la sociedad en general, se necesita combinar tanto la competencia definida como la excelencia técnica para mediar y arbitrar en la triple relaciones entre prestadores-reguladores-usuarios.

Por último, la amplitud en cuanto a la independencia de los entes reguladores, encuentra su restricción en el sentido de que el poder judicial puede examinar sus actividades.

En este sentido, también otros organismos de control externos ejercen un seguimiento de las actividades de los entes, como el Congreso de la Nación, y la Auditoría General de la Nación.

Pero más allá de estas cuestiones, lo cierto es que estamos ante el problema de cómo controlar a quienes controlan, a los que deben garantizarnos la prestación básica de los servicios públicos.

Hasta ahora, sabemos que el modelo neoliberal de la década de los noventa que generó el impulso para privatizar las empresas públicas de servicios ha fracasado, pero todavía no sabemos si existirá una reconversión al modelo de Estado desarrollista, que propiciaba la generación de empresas estatales.

VI)- **Referencia Bibliográfica**

- Aspiazu y Schorr. Regulación de los Servicios Públicos privatizados y gobernabilidad en la Argentina. Principales desafíos para una nueva administración gubernamental. II congreso Argentino de Administración Pública. Noviembre del 2003
- Caram, M. “El rol social del antropólogo: Conocimiento y transformación”. Epistemología de las ciencias sociales, Cuaderno Nro. 3: pag. 21-25. UBA. Buenos Aires 1993.
- Borsotti Carlos. Temas de Metodología de la Investigación en ciencias sociales empíricas. Ed. Miño y Davila. España. Madrid
- Guber, R El salvaje metropolitano. Legasa: Buenos Aires. 1991
- Lopez Andrea. La Nueva Gestión Pública. Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. INAP. Serie I Documento 68.
- Lopez y Bozzo. Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina. Mayo-Agosto año 6 numero 19 Universidad Autónoma de Mexico. 1999.
- Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. 2007. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Mella Orlando. Naturaleza y Orientaciones Teórico- Metodológicas de la Investigación Cualitativa. 1998

- Nahón y Bonofilgio. ¿Entes de Regulación o Control? Impresiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso Argentino. 2007. FLACSO. Area de Economía y Tecnología.
- Oszlak Oscar. Privatización y Capacidad de regulación estatal: Una aproximación Teórico-Methodologica. Consejo Científico del CLAD. VII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la administración pública.
- Oszlak Oscar. De menor a Mejor: El desafío de la “Segunda Reforma del Estado”. www.iigov.org
- Oszlak Oscar, Felder Ruth Forcinito Karina. La Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina. UBA FCE. Maestría en Administración Pública. Año 2000
- Rojas Soriano, R. Métodos para la investigación social. Una proposición dialéctica. Ed. Plaza y Valdéz: México. 1990.
- Therborn, G. Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Madrid. Ed. Alianza, 1993
- Valles, M. S. Técnica cualitativas de investigación social. Síntesis; España. 2000
- Yuni y Urbano. Mapas y herramientas para conocer la escuela. Investigación etnográfica e investigación acción. Ed. Brujas: Córdoba. 1999.
- Saslavski, L. “Ser antropólogo: El problema de la traducibilidad”. Epistemología de las ciencias sociales. Cuaderno Nro. 3 pag.39-44. UBA. Buenos Aires 1993.
- Vasilachis de Gialdino, Y. Métodos cualitativos I. CEAL. Buenos Aires 1992
- Zeller y Impala. Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina. (1989-1996). Instituto Nacional de Administración Pública. Serie 1 Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Doc. 58
- Compendio de leyes Administrativas. Ley 23.696 Reforma del Estado. Ley 23697 de emergencia económica. Ley 24065 de energía eléctrica. Suplemento la Ley Edición N° 8.