

Entes reguladores

La regulación de los servicios públicos privatizados: ¿una cuestión problematizada?

*Valeria Serafinoff**

Este trabajo se propone una primera aproximación a la problemática del diseño de los entes reguladores de los servicios públicos privatizados por medio de un análisis comparativo del diseño institucional de dos organismos reguladores: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS).

Se centra sobre el análisis de la eficiencia regulatoria y la observación de los elementos que fortalecen la autonomía de la agencia reguladora puesto que una mayor independencia para la toma de decisiones, repercutirá positivamente en el cumplimiento de su objetivo último.

El artículo se organiza en tres secciones. En la primera, se expone el proceso por el cual la temática aparece en la agenda. En la segunda, se analizan las características de los sectores estudiados y se hace referencia a la toma de posición de los distintos actores involucrados así como las opciones de diseño analizadas en el momento de privatizar. En la tercera, se estudian una serie de premisas que tienden a fortalecer la autonomía de los entes en relación con el gobierno y las empresas prestadoras.

* Licenciada en Ciencia Política y docente USAL. Maestranda en Administración Pública (UBA).

1. Introducción

En la década de los '90 se produjo en la Argentina un proceso de reformas económicas, que pusieron en el centro de la escena la discusión sobre el rol del estado. Principios tales como el pleno empleo, dejaron lugar a la búsqueda de la eficiencia instrumentada principalmente a través de la privatización, descentralización, tercerización y desregulación de actividades económicas.

La pasada década fue atravesada por dos orientaciones de política económica (Torre, 1998:11): a) la racionalización y reducción del papel del estado en la economía; y b) la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional a favor de una mayor integración. Los cambios excedieron los límites de los sistemas económico y político para alcanzar el sistema social y dieron lugar a un profundo proceso de redefinición entre los sectores público y privado.

Aun cuando a partir de las privatizaciones, el estado dejó de proveer un alto número de bienes y servicios, debe seguir garantizando que los servicios públicos sean brindados en forma regular, uniforme y general. Por tal motivo, debe fortalecerse en sus funciones de regulación¹ y control, puesto que continúa siendo el respon-

sable de que estos servicios sean brindados respondiendo a ciertas expectativas.

En la Argentina, los organismos encargados de la regulación de los servicios públicos privatizados fueron creados por la misma legislación que organizó el sector y se pusieron en funcionamiento luego de adjudicada la licitación. En cuanto a las funciones específicas de los entes reguladores, podemos rastrear dos visiones disímiles que los definen como: a) árbitros neutrales que median entre los intereses de dos grupos de actores (empresas prestadoras y usuarios); b) defensores del bienestar general, debiendo limitar su actuación a favorecer los intereses de los usuarios, por ser la parte más débil de la relación. Sin embargo, estos enfoques podrían responder a dos momentos diferentes en la evolución del sistema de regulación estatal, ya que el contexto de crisis y debilidad institucional que caracterizó las privatizaciones pudo justificar que los entes reguladores no apuntaran a la defensa de los usuarios. No obstante, una vez estabilizadas las condiciones generales en las cuales se establecieron las empresas, no sólo debe esperarse sino también impulsarse un funcionamiento más acorde con los intereses de los usuarios.

¹ Definidas como el conjunto de atribuciones e instrumentos necesarios para el seguimiento y supervisión del cumplimiento de normas impuestas en beneficio de la comunidad (Azpiazu, 1995)

2. Ejes del trabajo

Este trabajo se propone una primera aproximación a la problemática del diseño de los entes reguladores de los servicios públicos privatizados por medio de un análisis comparativo del diseño institucional de dos organismos reguladores: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS).

Se centra sobre el análisis de la eficiencia regulatoria y la observación de los elementos que fortalecen la autonomía de la agencia reguladora, puesto que una mayor independencia para la toma de decisiones, repercutirá positivamente en el cumplimiento de su objetivo último.

El artículo se organiza en tres secciones. En la primera, se expone el proceso por el cual la temática aparece en la agenda. En la segunda, se analizan las características de los sectores estudiados y se hace referencia a la toma de posición de los distintos actores involucrados así como las opciones de diseño analizadas en el momento de privatizar. En la

tercera, se estudian una serie de premisas que tienden a fortalecer la autonomía de los entes en relación con el gobierno y las empresas prestadoras.

3. El surgimiento de la cuestión

A principios de la década de los '90 se formularon los marcos regulatorios de los distintos sectores y fueron diseñados los entes reguladores. Sin embargo, no fue hasta mediados de los '90 que comenzaron a surgir algunas voces planteando la relevancia de la cuestión reguladora.

El pronunciado estancamiento padecido desde mediados de los setenta, la alta inflación, el déficit fiscal crónico y la insatisfacción por el funcionamiento de las empresas públicas, originaron un sentimiento común en la opinión pública favorable a una reorientación radical del modelo económico². El gobierno menemista diagnosticó que las empresas públicas se constituían como las principales causas de los problemas que se vivían enfatizando, de acuerdo

² Un estudio de opinión realizado en 1992, indicaba que un 70% de la población estaba de acuerdo con la privatización de las empresas, mientras apenas el 25% se oponía (estudio realizado por Catterberg y Asoc. para la revista *Mercado*. Citado en Benedetto y Petrecolla, 1999). Estas cifras adquieren relevancia si se considera que la política analizada dio origen un cambio trascendental en el rumbo de la política económica. Además debe destacarse el apoyo de los principales empresarios del medio que, en reuniones con el gobierno apoyaron que fueran privatizadas todas las empresas que no cubrieran sus impuestos (*La Nación*, 9-8-91). Por otra parte, el nuevo gobierno asumía sus funciones fortalecido por 47,4% de los votos y los problemas de la oposición para rearticularse.

con los parámetros fijados por el Consenso de Washington, que cuanto antes se privatizara más rápidamente se lograría la ansiada estabilidad. La extensión y profundidad de la crisis facilitó la difusión de estos valores, que comenzaron a engendrarse durante el gobierno del Dr. Alfonsín, principalmente mediante el proyecto Terragno que consideró que la privatización de empresas públicas podía presentarse como alternativa de resolución del problema de la evolución del endeudamiento externo en tanto éstas pudieran ser cedidas como forma de pago.

En el análisis del ciclo vital de la política pública nos interesa observar el vínculo estrecho que existe entre la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos y la regulación estatal, puesto que a pesar de que la segunda haya sido frecuentemente dejada de lado, creemos que privatización y regulación deberían considerarse como dos caras de una misma moneda.

Con el auge de la desregulación a principios de los '90 se consideró que la sociedad se encargaría naturalmente de cumplir con la

función de control a fin de obtener un buen servicio. No obstante, se crearon organismos con funciones de regulación aunque solo como un formalismo que debía saldarse³.

A pesar de ello, una vez estabilizada la situación general de las empresas prestadoras de servicios públicos, las miradas de los *decision makers* comenzaron a orientarse tímidamente hacia los entes, puesto que se hacía más notorio el impacto negativo que causaban las falencias del regulador sobre los usuarios y ciudadanía en general, que producía una importante brecha entre las necesidades existentes y las capacidades regulatorias. La inmensa fragmentación, la falta de interrelación entre éstos y la maleabilidad de sus decisiones fueron algunas de las cuestiones más debatidas. Paralelamente, se produjo una proliferación de asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Estos sucesos no alcanzaron para problematizar la cuestión reguladora, de forma que ella siguió apareciendo en forma intermitente y sólo adquirió relevancia pública

³ En este sentido se observan las declaraciones del entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, quien señalaba "El gobierno está dejando la administración (de las empresas de servicios públicos) en manos de la sociedad... la sociedad va a controlarlas, les va a exigir buen servicio..., el ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público.", o bien, las afirmaciones de Barra quien sostenía que el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule". Ambas citas han sido extraídas de Felder, López, Thwaites Rey (1999). Las autoras citan las argumentaciones de los diarios *Página 12* (15-6-96) y *Clarín* (24-11-98) respectivamente. A este contexto general debe sumarse la baja cultura institucionalista.

cuando se produjeron cortes generalizados de servicios o aumentos pronunciado de las tarifas⁴.

4. Formulación del marco regulatorio

Las normas que definen las funciones, objetivos y organización de los entes reguladores se constituyen en elementos esenciales para efectuar un diagnóstico sobre su diseño.

Debemos señalar la importancia que tiene el contexto en el momento de formular el marco regulatorio de los distintos sectores privatizados, puesto que el diseño de la regulación de los servicios públicos sólo adquiere significado en su vinculación con éstos y con los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión. En tanto, las reglas que organizan los sectores estudiados surgen producto de la relación entre el sistema político y el ambiente social, económico y cultural, motivo por el cual no podemos dejar de considerar los antecedentes de organización de los sectores ni las posiciones presentadas por los distintos grupos afectados por los cambios producidos.

4.1. Sector eléctrico: sus problemas y la definición del marco regulatorio.

Hacia fines del siglo XIX comenzó en la Argentina la prestación generalizada del servicio eléctrico. Posteriormente, se creó Agua y Energía Eléctrica que, por medio de 130 centrales de generación, prestó servicios de transporte y distribución. Hacia 1958 se federalizó el servicio de distribución de la energía eléctrica para el Gran Buenos Aires, estableciéndose las bases de creación de SEGBA, en principio como sociedad mixta, luego estatizada hacia 1961. No obstante, no fue hasta fines de la década de los setenta y la fusión de SEGBA con Agua y Energía que se conformó el gran mercado eléctrico. HIDRONOR S.A, creada en 1967, es otro hito importante en la historia del sector. Esta empresa gestionada conjuntamente por los estados nacional y provincial del área del Comahue, tenía por objeto aprovechar los recursos hidroeléctricos de la zona y operar el transporte de la red de alta tensión que conectaba dicho centro de generación con Buenos Aires y sus zonas aledañas.

Este esquema conformaba el cuadro vigente al momento en que se formuló la legislación que enmarcó las transformaciones del

⁴ Por ejemplo, frente al incidente producido en la subestación Azopardo de Edesur, que resultó en la interrupción masiva del servicio de electricidad, durante más de diez días, en algunos barrios de la Capital Federal. Al poco tiempo de producirse ese caso, se realizó una encuesta del CEOP que indicó que un 66% de los encuestados opinaban que las empresas del sector se encontraban "mal/ muy mal" controladas por el estado, mientras un 22% sostenía que el control era "regular".

sector eléctrico. Con las reformas se abandonó el sistema de planeamiento centralizado por uno de desintegración horizontal y vertical estableciéndose tres sectores: generación, transporte y distribución. La generación fue definida como actividad de interés general, los activos fueron vendidos introduciéndose la competencia de operadores, mientras que el transporte y la distribución se consideraron servicios públicos y se recurrió a una concesión por 95 años. Por otra parte, se crea el ENRE con la función de regular el transporte y la distribución, aunque esta última sólo en la jurisdicción que corresponde al área anteriormente servida por SEGBA⁵.

En los meses previos a la sanción del marco regulatorio del sector, los principales actores involucrados expresaban a través de los distintos medios sus opiniones acerca de la forma en que debía producirse la transformación. A diferencia de los sindicatos de otros sectores, el poderoso Luz y Fuerza acompañaba la idea de la privatización⁶. En tanto, los empre-

sarios presionaban por la privatización, puesto que los altos costos de la energía eran vistos como causa de la baja competitividad de los productos argentinos⁷. Por su parte, la opinión pública se manifestaba a favor de una desregulación total del sector, aunque desde el punto de vista del pequeño usuario; esta decisión tenía más que ver con los inconvenientes en la prestación que con las tarifas. La conjunción de estas opiniones, ocasionó que en el momento de debatir el marco regulatorio que daría lugar a la transformación del sector, no se tomara en cuenta el rol del ente regulador.

El Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) se creó en el ámbito de la Secretaría de Energía a través de la misma ley (24.065) que organiza el sector y entró en funciones en mayo de 1993⁸. Sus objetivos consisten en proteger adecuadamente los derechos de los usuarios; promover la competitividad de los mercados de producción, la demanda y alentar inversiones; promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acce-

⁵ Las empresas prestatarias son EDENOR, EDESUR y EDELAP, según el área específica.

⁶ José Versace líder del sindicato en la Capital Federal establecía que la situación del sector lo llevaban a concluir que la mejor y *única opción* era la privatización. (*La Nación*, 1-11-91. Subrayado propio)

⁷ Israel Mahler, presidente de la UIA, sostenía en *La Nación* (11-11-91) que la desregulación y la privatización daría por resultado la reducción de las tarifas.

⁸ En marzo se habían designado a tres de los integrantes del Directorio. Es importante destacar que cuando se puso en funcionamiento ya se habían realizado muchas transferencias. Por ejemplo las distribuidoras EDENOR S.A. y EDESUR S.A. estaban actuando desde el 1° de septiembre de 1992 y EDELAP S.A. desde el 22 de diciembre del mismo año.

so, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad, así como asegurar que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables.

4.2. Servicio del agua y desagües cloacales: sus problemas y la definición del marco regulatorio.

El servicio de agua potable fue prestado, desde sus comienzos a principio del siglo XX, por el estado nacional a través de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). En 1980 se provincializó el servicio por la división y transferencia (libre de pasivos) de 161 sistemas de agua potable y desagües cloacales a las provincias. De tal forma OSN conservaba a comienzos de los '90 el área conformada por Capital Federal y 13 partidos del conurbano bonaerense.

Los problemas del sector se observaban en la insuficiente inversión, la ineficiencia en la administración, las importantes deficiencias técnico-administrativas, la al-

ta burocratización, los déficits acumulados y crecientes, los problemas en la prestación del servicio, su baja calidad, el envejecimiento y escasa renovación de las redes, los catastros desactualizados (un 79% de las cañerías habían superado su vida útil), la alta dependencia de los aportes presupuestarios, la centralización y la insatisfacción en los niveles de cobertura (sólo se cubría el 50% de la demanda). Además debe considerarse la imposibilidad del estado para realizar inversiones y los incontrolables aumentos de las tarifas de Obras Sanitarias⁹.

Frente a los problemas del sector, la privatización, que comenzó a perfilarse en la ley de Reforma del Estado (23.696), apareció como la forma más clara de "huir" de las deficiencias. En cuanto a los "apoyos" al programa de gobierno debemos señalar que se logró quebrantar la reticencia inicial del Sindicato de Trabajadores de Obras Sanitarias incluyéndolos en la "mesa de negociación" y proporcionando a los trabajadores una participación del 10% en la propiedad de la empresa.

⁹ Hacia agosto de 1989 se requirió de la intervención presidencial a fin de frenar un aumento en las tarifas de un 480% promedio, pero que superaba el 7200% para los grandes usuarios. Tal aumento, producido sin previo aviso provocó la movilización de los usuarios que sirvieron para desacreditar aún más a la empresa pública (*La Nación*, 1-8-89). Azpiazu y Forcinito (2002) señalan que los aumentos que prosiguieron a lo largo de todo el proceso privatizador (en febrero de 1991 la tarifa promedio aumentó un 25%, dos meses más tarde, se produjo un nuevo aumento del 29%; a partir de abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA a las tarifas y poco antes de la transferencia a la empresa se dispuso un último aumento de un 8%) formaron parte de una estrategia político-institucional y económica del gobierno.

En tal contexto, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 999/92, marco regulador del sector en el que se establece que la concesión otorgaría la distribución y comercialización, así como la consecuente operatividad de las plantas de producción y tratamiento. A fin de lograr un reordenamiento institucional se llamó a la creación de un Ente Tripartito entre la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires y OSN (estado nacional).

En el proceso de concesión se dio mayor relevancia a las deficiencias del sector que a su promisoría rentabilidad, en tanto, en la selección del concesionario, se jerarquizó el descuento en las tarifas y los planes de inversión. Finalmente en 1993, Aguas Argentinas S.A. se hizo cargo de la concesión por 30 años del servicio del agua y desagües cloacales, pero a diferencia de lo recomendable, se mantuvo la integración del sector de forma que se transformó en la mayor concesión privada unificada del mundo.

La autonomía del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) fue recortada desde un comienzo, entre otras cuestiones, debido a que las pautas para su organización y funcionamiento fueron dictadas por la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, la empresa Obras Sanita-

rias de la Nación, la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de Buenos Aires mediante un convenio, que es el antecedente directo del decreto 999/92.

El ETOSS se constituyó como el encargado de la regulación de un servicio brindado por una única empresa, teniendo competencia dentro de toda el área regulada y también fuera de ella donde existen instalaciones operadas por el concesionario. En la conformación del ente intervinieron tres jurisdicciones (nación, provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires), por lo que su directorio se encuentra conformado por integrantes designados por los tres niveles.

Entre los objetivos generales del marco regulatorio se mencionan garantizar el mantenimiento, la calidad y continuidad del servicio; promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales; regular la acción y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios y del concesionario; proteger la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente. La multiplicidad de objetivos provocó algunos conflictos producto de algunas contradicciones, en tanto, existe cierta confusión en torno de la determinación de la función principal, que dificulta la acción del organismo y su posterior con-

¹⁰ En tal sentido, obsérvese que se señala como objetivo no sólo la "protección del usuario" sino también del concesionario.

Cuadro N° 1. Comparación de los diseños institucionales del ENRE y el ETOSS

Característica	ENRE	ETOSS
Origen	Ley 24.065	Decreto 999/92
Alcance del control	Generación ¹¹ y transporte en todo el país. Distribución en Capital Federal y el conurbano bonaerense	Distribución del agua y saneamiento en Capital Federal y el conurbano bonaerense
Jurisdicciones competentes	Estado nacional	Estado nacional; provincia de Bs. As.; ciudad de Bs. As.
Empresas reguladas	Transporte: múltiples empresas Distribución: EDENOR; EDESUR; EDELAP	Aguas Argentinas S.A.
Conformación del directorio	5 miembros	6 miembros
Nombramiento del directorio	Nombrados por el presidente con acuerdo del Congreso, dos a propuesta del Consejo Federal	2 por cada jurisdicción. (presidencia y vicepresidencia rotativas por término de 1 año). En todos los casos son elegidos por los ejecutivos
Estabilidad del directorio	Por 5 años, posibilidad de una reelección indefinida	Por 6 años, puede haber una reelección
Financiamiento	Tasa fija establecida por el ente para cada una de las empresas del sector, fijadas en proporción a su facturación	Contribución directa de los usuarios. Porcentaje incluido en la factura

Fuente: Elaboración propia

trol de gestión¹⁰.

El **cuadro N° 1** presenta las principales características objetivas del diseño institucional de los sectores estudiados. Estas caracte-

rísticas serán desarrolladas y evaluadas posteriormente cuando las observemos en función de los elementos que favorecen la autonomía de los organismos encarga-

¹¹ Controla la preservación de la competencia, la tenencia accionaria y la vigencia de las pólizas de seguro así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas, además de la realización de evaluaciones de impacto ambiental (Carta Compromiso ENRE)

dos de implementar las políticas de regulación de los servicios públicos.

5. Entre la rigidez y la captura

En esta sección nos abocaremos al estudio de algunas características que consideramos como elementos esenciales para el fortalecimiento institucional de los entes reguladores. Pero ¿por qué es importante observar las situaciones que ampliarían la autonomía de tales organismos? Si definimos la autonomía como el ámbito de construcción de espacios de decisión e influencia con mayores o menores grados de libertad (Vispo, 1998:141), consideramos que una mayor libertad de decisión permitirá que los entes reguladores puedan cumplir sus objetivos, tal como fueron planteados. Por tal motivo, nos referimos principalmente a su relación con el ejecutivo y las empresas prestadoras de servicios.

En definitiva, la cuestión de la autonomía nos interesa por ser un indicador claro que nos permite observar la “capturabilidad” del estado. En tal sentido, somos conscientes de que la relación ente regulador-empresa regulada es sólo un indicador de una problemática mucho más extensa. De acuerdo con Azpiazu (2002: 138) sostenemos que “la debilidad y precariedad regulatoria que caracteriza la experiencia privatiza-

dora en la Argentina...., los llamados ‘defectos’ o ‘problemas de diseño’ normativos o regulatorios que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente *funcionales* a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas”.

A continuación, presentaremos una serie de aspectos centrales de cara a desarrollar agencias autónomas y expondremos qué ocurre en los sectores de la electricidad y el agua que resaltan algunos problemas del marco regulatorio.

5.1 Factores que favorecen la autonomía

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 debido a que para su sanción se requiere un acuerdo más amplio entre distintas fuerzas políticas.

El marco regulatorio del sector eléctrico es producto de una ley que sanciona, con muy pocas modificaciones, el proyecto original del Ejecutivo, que se reserva ex-

tensas atribuciones, aumentadas a lo largo de la práctica regulatoria. La fuerza del liderazgo presidencial, el predominio del partido oficialista en el Congreso y el apoyo de los grandes grupos económicos contribuyeron a esta situación que se efectivizó a través de las actuaciones de la Secretaría de Energía. Por otra parte, el poder de alzada concedido aumentó la posibilidad de decisiones contrapuestas entre el ENRE y la Secretaría.

Por su parte, el ETOSS surge de un decreto del Ejecutivo, que no es avalado por las legislaturas, siguiendo una estrategia que buscó evitar la modificación de cláusulas a las que se había arribado en el convenio firmado entre las autoridades del área afectada por la concesión.

Por otra parte, **la relación de los entes con las agencias sectoriales** presenta una problemática especial, puesto que el acercamiento entre ellos permite una mayor coherencia; pero puede traer aparejadas consecuencias negativas debido a que las políticas regulatorias pueden quedar atadas a intereses políticos coyunturales, situación que conspira contra la previsibilidad y seguridad en el funcionamiento de los servicios (INAP, 1999:4). Tal como ocurre en el sector eléctrico, en el del agua no existe una clara delimitación de funciones entre la

agencia reguladora y la autoridad sectorial, por lo que el ETOSS comparte funciones con la Secretaría de Recursos Naturales. Entre los indicadores de la vulnerabilidad del ETOSS observamos la ausencia de éste en la renegociación de 1997 y en la modificación del régimen tarifario y sistema de aplicación de sanciones en 1999.

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 en forma previa a la adjudicación de la licitación.** Esto permite evitar que se produzca un proceso de captura por parte de la empresa proveedora del servicio, puesto que la definición de la política regulatoria previa al establecimiento de la empresa privada fortalece las capacidades del estado.

En el caso del *sector de la electricidad*, mediante la misma norma se creó el ENRE y se organizó el sector de cara a la privatización. En cuanto al organismo se estableció que debía ponerse en funcionamiento con premura¹² pero comenzó a actuar recién seis meses después de concesionadas las áreas de distribución y luego de un año de realizada la transferencia de las centrales correspondientes a la ex SEGBA.

Para el *sector del agua y desa-*

¹² Según la legislación, el ENRE debía estar constituido y funcionando dentro de los sesenta días de promulgada la norma.

gües cloacales, el ETOSS se constituyó provisionalmente veinte días antes de que se produjera el traspaso de la red al concesionario, pero cuatro meses después continuaba funcionando sin establecer el diseño definitivo de las normas ni el procedimiento de trabajo. Es decir, cuando se produjo el traspaso, aún no se había adoptado una estructura definitiva, no contaba con suficientes recursos y no había sido designado el personal.

Debe procurarse que la **elección del directorio sea en forma escalonada**, de forma tal que no coincida con los ciclos políticos. En los dos casos estudiados, se observa que tal premisa ha sido respetada. Asimismo, los distintos autores acuerdan que un diseño eficaz debería introducir normativa en el sentido de que los miembros del directorio sean designados y removidos por el legislativo, a fin de que exista un mayor debate y consenso acerca de las capacidades de los funcionarios así como un control más activo de la gestión.

En el caso del ENRE, el directorio se encuentra integrado por cin-

co miembros que duran cinco años en sus funciones y pueden renovar sus mandatos en forma indefinida. Tres de los directores son designados por el Poder Ejecutivo y los otros dos son designados a propuesta del Consejo Federal de la Energía Eléctrica. Este sistema establece que, previo a la designación y/o a la remoción el Poder Ejecutivo deberá comunicar los fundamentos de su decisión a una comisión del Congreso, que debe expedirse en un plazo de treinta días corridos. La posibilidad de que sus miembros sean reelegidos facilita la cooptación de los directores del organismo, situación que se ve agravada por su gran centralización, que también se observa en la dependencia de las unidades con el directorio¹³ con una concentración en su presidente¹⁴.

El ETOSS se integra con seis miembros designados dos por cada jurisdicción. Duran seis años en sus funciones con posibilidades de una única reelección. En tanto, la presidencia y la vicepresidencia son ejercidas en forma rotativa. La forma en que son designados los miembros del directorio

¹³ Al directorio con facultades ejecutivas y de intervención responden directamente un 60% de las unidades del organismo. Además de los problemas en cuanto a la autonomía, la alta centralización atenta también contra la capacidad de reacción frente al complejo y cambiante contexto actual.

¹⁴ En tal sentido considérese la duración del mandato presidencial, su posibilidad de reelección; la necesidad de su presencia para lograr quórum (o quien haya sido designado en su reemplazo) y la posibilidad de ejercer un doble voto en caso de empate. Estas cuestiones muestran que incluso las normas formales dan un alto poder de decisión al presidente del ente, característica que elimina las ventajas que se argumentan en favor de crear organismos colegiados.

aparece como un elemento que desvirtúa el carácter técnico. Por otra parte, este esquema dificulta la funcionalidad y la visibilidad de las responsabilidades de cada uno de los miembros.

Otro de los puntos fundamentales para el análisis de 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 se encargue de controlar *ex post* su funcionamiento**. Sin embargo, no se verifica una activa participación directa del legislativo aunque es posible rastrear una serie de pedidos de informe, primordialmente asociados con el reintegro por conexión a los servicios de agua, mediciones de consumo y la integración del usuario. De todas formas debe señalarse que a partir de la sanción de la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156) la Auditoría General de la Nación (AGN), en jurisdicción del Congreso, es la encargada de realizar el control externo. En tal sentido, la AGN realizó múltiples controles para la verificación del cumplimiento de los marcos regulatorios, reglamentos de servicios y obligaciones contractuales de las empresas prestatarias en cuanto a aplicación de

tarifas, calidad de producto y servicio técnico, seguridad en la vía pública, obras e inversiones comprometidas, atención al usuario, sanciones y legitimidad de sus resoluciones. No obstante, el mapa del control sobre el organismo es más amplio e incluye las Unidades de Auditoría Interna (encargadas del control interno; estas unidades tienen dependencia jerárquica con el directorio y son coordinadas técnicamente por la SIGEN); el control judicial; el Defensor del Pueblo (que puede actuar de oficio o a pedido de un interesado) y el control social (con mecanismos formales como las Audiencias Públicas o la vía recursiva).

En cuanto a los recursos se establece que es conveniente que **el ente no dependa del financiamiento público**. Tal como señala Barbará (1999: 11), esto permitirá que el organismo no quede atado a los avatares políticos, y también actuará favoreciendo la eficiencia en la gestión.

En el caso del *sector eléctrico* se establece que los recursos del ente se forman con la tasa de inspección y control¹⁵; los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias; demás fondos, bienes o recursos que puedan serle asignados; lo producido por

¹⁵ Si bien debería tratarse de un ingreso directo del ENRE, esta tasa se integra en el presupuesto nacional. Esto trae aparejado fuertes críticas por parte de las empresas reguladas que la consideran un impuesto debido a que se desvían fondos que van a parar a la cuenta única del tesoro.

multas y decomisos¹⁶; los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos. Se establece que el presupuesto debe ser publicado dando la oportunidad de objetarlo¹⁷. Sin embargo, a pesar de las facultades para dictarse su propio presupuesto, sus recursos provienen del Tesoro nacional por lo que difícilmente se puede separar la situación del ente de la situación económica general del país¹⁸.

En el presupuesto del ENRE sólo se distinguen dos categorías programáticas: el programa y la actividad de regulación y contralor del mercado eléctrico. Desde el punto de vista de la gestión de las estructuras organizacionales, la actual definición presupuestaria

no permite establecer mecanismos transparentes de responsabilización, ni en relación con el cumplimiento de los procesos, ni en cuanto a los resultados operativos previstos; la estructura presupuestaria es claramente deficiente para gestionar mecanismos de rendición de cuentas por resultados¹⁹. Otro detalle significativo consiste en que en el presupuesto asignado al organismo, no figuran las metas físicas para las cuales se destinan las asignaciones presupuestarias respectivas²⁰.

Según el marco regulatorio las actividades del ETOSS se financiarían a través de los aportes de cada una de las jurisdicciones; una suma fija que el concesionario recaudaría periódicamente por

¹⁶ Que por ley de Presupuesto 1995 son transferidos a la cuenta de la Tesorería General de la Nación.

¹⁷ En tal sentido, Urbiztondo, Artana y Navaja (1998) señalan que la publicidad previa del proyecto de presupuesto del ente termina aumentando las probabilidades de que las empresas reguladas presionen sobre él, mientras el reembolso de las multas a los consumidores por el ENRE reducen el incentivo a aplicarlas.

¹⁸ Aunque es importante destacar que el tema de la independencia presupuestaria generó una postura pública colectiva de los entes, en ocasión de la resistencia a los recortes presupuestarios generalizados dispuestos por el Ministerio de Economía en 1995. En tal sentido, un miembro del ENRE declaró a *Clarín* (10-6-95) que "recortar presupuestos era el primer paso para limitar en la práctica (esa independencia)" (Vispo, 1998: 67).

¹⁹ Cabe mencionar que el organismo destinó en 2001 el 98,7% de su presupuesto total a la atención de gastos de funcionamiento, mientras que los gastos en personal representaban el 44,7%. En cuanto a las inversiones realizadas, apenas alcanzaban el 1,3% del presupuesto total asignado. Además se tercerizan parte importante de los trabajos técnicos y profesionales por una suma que asciende a 3,2 millones de pesos anuales, lo que representa la mitad de lo que se gasta en el personal propio (Carreiro et al. 2001).

²⁰ Por otra parte, según señalan funcionarios del organismo el presupuesto está pautado por la Oficina Nacional de Presupuesto sobre los gastos del año anterior. De forma que las atribuciones del ente son recortadas al tener que justificar la partida presupuestaria asignada.

el sistema tarifario; tasas o derechos especiales por el control de la contaminación hídrica; derechos de inspección y retribuciones similares por servicios especiales; donaciones y legados. Sin embargo, no se siguió lo expresado en el diseño y las actividades del organismo son solventadas por una alícuota fija del 2,67% que se cobra a los usuarios del servicio. Según Urbiztondo, Artana y Navajas (1998) esta situación permitió que el presupuesto del ente se incrementase más del 40% en un par de años. La forma en que se obtienen los recursos para el financiamiento del ETOSS es la menos aconsejada, puesto que sus fondos quedan estrechamente ligados con la facturación de la empresa regulada produciéndose una asimilación estrecha de intereses. Por último, debido a la multijurisdiccionalidad del ETOSS no se consideró la incorporación al presupuesto.

5.2 ¿Evitar ser capturados?

Analizados los puntos centrales que delimitan la autonomía del ente, pasaremos a desarrollar otro punto central para definir la autonomía del regulador; la relación **ente regulador- empresas reguladas**. En tal sentido, debemos señalar que las cuestiones previamente analizadas contribuyen a

reducir la posibilidad de captura; no obstante, por las particularidades de esta relación caracterizada por la asimetría de información y la gran diferencia en el manejo de recursos económicos, técnicos y humanos, ésta no puede ser analizada sólo desde el diseño del regulador.

La captura del regulador implica una mayor rentabilidad del “regulado” y esta situación puede observarse en la reducción de sanciones aplicadas frente al incumplimiento del contrato; en la tolerancia frente a tales incumplimientos; en el alargamiento de los plazos para cumplir con las metas pautadas en la concesión; en el aumento de tarifas desoyendo lo establecido por la legislación y en las consecutivas renegociaciones de los contratos²¹.

Ahora expondremos una serie de sucesos asociados con estas variables y ocurridos en cada uno de los sectores estudiados, que nos permitirán identificar ciertas continuidades en el desarrollo de la relación regulador- regulado, a pesar de las diferencias encontradas en el diseño de cada uno de los entes estudiados.

Tal como vimos anteriormente el *mercado eléctrico* se encuentra horizontal y verticalmente desintegrado, de forma de evitar la concentración y poder realizar una

²¹ Además es importante ver los vínculos entre los directores de los entes y las empresas prestatarias. En tal sentido, se espera que los miembros del ente no hayan mantenido ni vayan a mantener -por un período prudencial luego de cumplir con sus funciones públicas- una relación laboral con la empresa regulada.

competencia por comparación. Sin embargo, al estudiar la conformación accionaria de las empresas del sector, observamos un creciente proceso de concentración y centralización del capital²². Entre otros efectos adversos, esta situación, que limita la efectividad del diseño inicial del organismo, contribuyó a ensanchar la brecha entre las capacidades de uno y otro actores.

Al igual que los otros reguladores, para cumplir con su función de control, el ENRE requiere los informes enviados por las empresas reguladas. Sin embargo, éstas se retrasan en su envío o remiten información insuficiente sin ser sancionadas²³. En tal sentido, la AGN observó una serie de falencias en el cumplimiento de las funciones de control y fiscalización recomendando al ENRE que establezca fechas de entrega de toda la información primaria que deben enviar las distribuidoras; que ante los atrasos en la entrega de tal información debe intimar a las distribuidoras y, si éstas no responden, aplicar las sanciones pertinentes.

Se aplicó un modelo de resulta-

dos para llevar adelante los controles, por ello no se exigieron inversiones obligatorias (Devoto, 1998). A fin de simplificar la medición y evaluación de resultados el marco regulatorio del sector establece etapas más cortas de medición²⁴, en tanto, los criterios de calidad han sido fijados por medio de indicadores más claros que en otros sectores. De todas formas, esta situación no garantiza una regulación efectiva por las demoras del ENRE en emitir resoluciones definitivas sobre lo actuado por las empresas. Por otra parte, la aplicación de sanciones que realiza el ente es escasa en relación con el incremento de las anomalías y las considerables demoras en la publicación de resoluciones sobre el desempeño de las prestadoras va en desmedro de los usuarios que no son bonificados²⁵. Con referencia a esta cuestión, Vispo (1998: 72) señala que un ex miembro del directorio del ENRE reconoció que “por lo menos al principio”, las multas aplicadas por deficiencias en la prestación de servicios solían ser desplazadas “hacia abajo” en la grilla, debido a una táctica de negociación que privilegiaba la gradualidad.

²² Para una ampliación del tema ver Azpiazu, 2002.

²³ Por ejemplo, un informe de la AGN (2- 2002) señala que las distribuidoras no cumplen con la información requerida y de un total de 3600 puntos a medir sólo responden por un 1% del total.

²⁴ La primera etapa de controles— preliminar— duraba un año (hasta septiembre de 1993); la segunda etapa de tres años de duración (1 de septiembre de 1993 a 31 de agosto de 1996) y una última etapa que releva mayor cantidad de información con parámetros más exigentes.

²⁵ En algunos casos el atraso en las multas es de dos años. (Rodríguez Pardina, 1998)

El procedimiento para la determinación del cuadro tarifario ha sido modificado sin que se celebre audiencia pública y las tarifas son acordadas siguiendo valores de ajuste estadounidenses, lo que implica un aumento de ganancias para la empresa en relación con lo que hubiera sucedido si las tarifas se ajustaban por índice de precios de nuestro país (en plena etapa recesiva).

Tal como fue señalado previamente, la prestación de *agua* y los *desagües cloacales* se concesionó sin ningún intento por minimizar los efectos del monopolio natural que caracteriza el sector. Por otra parte, al momento de estudiar las opciones de regulación se miró el modelo británico pero se optó por un modelo de regulación económico-financiera y de calidad, integrado en un único organismo²⁶. De esta forma, se trazó “el peor de los mundos posibles”.

Al igual que en el caso del mercado eléctrico se observan demoras e incumplimiento del usuario para la remisión de información al regulador²⁷, pero también se han verificado casos en los que la in-

formación enviada es equivocada²⁸ con la correlativa falta de fijación de medidas correctivas como respuesta del ETOSS.

Para los controles sobre Aguas Argentinas se han fijado metas establecidas por quinquenios pero no se han mantenido constantes sino que fueron frecuentemente modificadas. López (1998) señala que el ETOSS ha verificado reincidentes incumplimientos de las normas de calidad del agua potable por defectos en el mantenimiento de los niveles exigidos de cloro residual libre y presencia de concentraciones de nitratos de agua de red en los tres primeros años de la concesión. También se observó a la empresa por no haber justificado ni requerido autorización para prestar el servicio con niveles menores de presión y por la falta de investigación de algunas sustancias orgánicas en agua cruda subterránea. Asimismo, la AGN informó que la concesionaria tampoco realizó la cantidad de muestreos especificados sobre efluentes industriales y quebrantó la obligación de suministrar información. Otro incumplimiento fre-

²⁶ En el país europeo controlan el sector el *Office of Water Service* (regulador económico-financiero), el *Drinking Water Inspection* (regulador de calidad) y los organismos defensores de la competencia.

²⁷ Por ejemplo, Aguas Argentinas omite informar al ente regulador sobre los antecedentes de los reclamos presentados por los usuarios. Cuestión que adquiere mayor relevancia en este sector puesto el ente se constituye como segunda instancia en la presentación de reclamos.

²⁸ La AGN (43- 2002) observa que “en los supuestos en que el concesionario informa fecha de solución, existen casos en que en el expediente del reclamo *se encuentran documentos con fechas posteriores a las indicadas, en donde se señala que el problema no está resuelto*”. (subrayado propio)

cuenta se da en relación con los plazos establecidos en el reglamento del usuario para dar solución al reclamo que presentan a la empresa violando las normas vigentes e indiferente a la prestación de un servicio básico y fundamental.

En cuanto a las multas por incumplimiento de metas de inversión²⁹, se observa que resuelta la sanción se otorgaron una gran cantidad de condonaciones, alegando motivos tan diversos como errores en las proyecciones de ganancia y cobrabilidad; aumento de marginalidad y pobreza; y la necesidad de expansión de un servicio social. Esta situación irregular se vio favorecida por las renegociaciones contractuales que permitieron modificaciones en los planes de inversión y calidad e im-

primieron un alto grado de indeterminación de las metas cuantitativas de expansión del servicio y de las obligaciones de inversión que tiene el concesionario para los restantes quinquenios de la concesión. Finalmente, la AGN señala la ausencia de ingresos al ente en concepto de multas³⁰.

Un apartado merecen las renegociaciones del contrato de concesión puesto que alteraron las reglas de juego, les quitaron claridad e incrementaron la imprevisibilidad, constituyéndose en un problema puesto que la falta de claridad en las normas favorece la discrecionalidad y la posibilidad de captura³¹. Aun cuando la revisión de tarifas debía esperar la finalización del primer quinquenio y sólo podía disponer su reducción³², ocho meses después del

²⁹ Los mayores incumplimientos que resultan de la relación entre cobertura efectiva y meta se registran en Tigre donde la cobertura efectiva representó menos de la mitad (8%) de la meta fijada (17%). Si se observa el porcentaje de población cubierta al inicio de la concesión (8%), surge que no registró modificaciones durante el quinquenio. (Informe AGN 21- 2001). Con respecto a las metas de población servida con desagües cloacales al quinto año de la concesión (decr. 1167/97) se observa que sólo se alcanzaron en 7 de las 18 áreas de concesión bajo análisis -Expte ETOSS 12668/99-. (AGN 41- 2002)

³⁰ "A la fecha de finalización de los trabajos de Auditoría -marzo de 2002- sobre el presente ejercicio -2000-, no se observaron ingresos genuinos en concepto de multas". Puesto que ingresos verificados en tal concepto corresponden al Fondo Anual de Multas, en poder transitorio del ente para ser devueltos por redistribución a los usuarios de Aguas Argentinas (-AGN 117- 2002- este informe referido al ejercicio del año 2000 analiza en forma integral la estructura de control interno representado por el ambiente de control, el sistema contable y los procedimientos de control en cuanto a la existencia, efectividad, continuidad y gestión de operaciones)

³¹ Es menester que el marco regulatorio contenga normas claras, sencillas y coherentes, de ser posible, reunidas en un cuerpo único a fin de transparentar la relación entre los actores.

³² Por su parte, la revisión extraordinaria solo puede ser invocada cuando se produce una diferencia en los costos superior al 7 por ciento.

inicio de la concesión se realizó el primer ajuste a la tarifa que fijó un aumento del 13,5%. En 1997 se dispuso la modificación del contrato de concesión por medio del decreto 149/97. Posteriormente, en abril de ese año se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Obras Públicas y Transporte; la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y la empresa Aguas Argentinas que estableció que el concesionario debía presentar una propuesta integral, la cual debía estar en conformidad con los nuevos estándares vigentes en materia ambiental. Sin embargo, la renegociación derivó en la modificación de las tarifas y metas de inversión, aunque en noviembre de ese año³³ el ETOSS denunciara en el diario *La Nación* el incumplimiento de inversiones - entre las que se destaca el plan de obras que justificó el ajuste tarifario de 1994- por un monto superior a los \$ 400 millones (Felder; López; Thwaites Rey, 1999). Esta renegociación, que incluyó el alargamiento del primer quinquenio, permitió reprogramar las inversiones, replantear algunas metas de obras, eliminar algunos de los compromisos de expansión y reestructurar el servicio tarifario, eliminando el cargo de infraestructura. Asimismo, se autorizó la

revisión anual de las tarifas así como también se declinó la aplicación de sanciones correspondientes a los incumplimientos en que había incurrido la empresa.

En tanto, los usuarios se convierten en el tercer actor digno de ser estudiado en relación con la autonomía de las agencias reguladoras, puesto que frente a los problemas de debilidad institucional encontramos que la legitimidad de los entes aparece como un elemento que reforzaría sus capacidades.

La participación de los usuarios en la toma de decisiones sobre ciertos temas asociados con la regulación, permite aumentar el grado de legitimidad del sistema regulatorio e incrementar el potencial del ente frente a la empresa encargada de brindar los servicios. Sin embargo, como una cadena que se retroalimenta, la sociedad difícilmente legitime los entes reguladores si sus acciones no adquieren visibilidad³⁴, cuestión que se ve dificultada porque "el diseño de una regulación tan heterogénea y dispersa vuelve más complejo el vínculo de los usuarios con los reguladores" (Oszlak y Felder, 1998: 187).

La participación de los usuarios en los entes reguladores es im-

³² Mes en que por medio del decreto 1167/97 se aprobó el acta acuerdo firmada en septiembre, que supuso la celebración de un nuevo contrato de concesión.

³⁴ Una encuesta de Fara & Asoc. estableció que tan sólo el 17% de los consultados eligió a los entes reguladores cuando se los consultó sobre quién defendía los intereses de los consumidores frente a las privatizadas, mientras un 68% contestó que las empresas privatizadas no son controladas por nadie. (*La Nación*, 13-04-01)

portante puesto que se constituyen en principales afectados por sus decisiones, pero también porque fortalece la responsabilidad del organismo y funcionarios ante la sociedad civil. La Constitución prevé la participación de los ciudadanos en los entes reguladores a partir de la introducción, en la reforma del año 1994, del artículo 42³⁵. Sin embargo, tal como señala Jorge Barbará (1999:6), la horizontalidad del control no implica sólo brindar al consumidor el ejercicio de derechos de contenido económico sino, particularmente, asegurarle que, a la hora de las decisiones, su peso va a tener una influencia por lo menos equiparable a la de los operadores privados.

Otro de los puntos que debe destacarse en relación con la participación de los usuarios en el ente, es la **necesidad de informarse**. En tal sentido, la legislación establece la obligación de asegurar la publicidad de las decisiones que adopten estos organismos y presentar un informe anual al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Nación, pero la poca claridad del marco regulatorio que no especifica las sanciones por el incumplimiento de funciones, abrió la posibilidad de que el ETOSS abandonara la realización de informes y

memorias anuales. Así, la gran cantidad de información acumulada por el ente sin ningún tipo de sistematización actúa desincentivando la participación de los usuarios. Paralelamente, esta falta de clasificación de la información y la existencia de pocos datos procesados dificulta la posibilidad de ejercer controles.

6. Consideraciones finales

Para concluir podemos decir que el proceso privatizador desplazó al estado como propietario de numerosas empresas de servicios, pero no creó nuevas condiciones para asegurar el óptimo funcionamiento de estos sectores. A principios de la década de los '90, la crisis económica pareció "transportarnos" a un proceso privatizador que arrojó como elemento secundario, casi como acto reflejo de lo que ocurría en otros países, a los entes reguladores. En ese momento, no se tenía conciencia de la relevancia de tales organismos para el desarrollo pleno de los distintos sectores. Sólo cuando se asentaron las empresas prestadoras de los servicios, comenzaron a oírse algunas voces intentando problematizar la cuestión pero nuevamente vemos que el contexto "expulsa" su tratamiento. Por

³⁵ En el tercer párrafo se menciona: "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

ello, podría decirse que el problema de la política regulatoria argentina está particularmente asociado con la inexistencia de una política de regulación general, su fragmentación y la poca claridad de la normativa que dificultan el tratamiento del tema.

Distintos problemas en cuanto al diseño de los entes parecen demostrar que no están dadas las condiciones para que se produzca una efectiva y transparente regulación del sistema, puesto que muchos de los inconvenientes no devienen del incumplimiento de la ley sino de sus aspectos grises. La falta de criterios claros y la laxitud de las normas, abrió espacios que permitieron que estos organismos rehuyan algunas de sus funciones. Asimismo, no existen criterios de relevancia sobre las actuaciones del ente. ¿Hasta qué punto es posible superar los problemas propios de los marcos regulatorios que dan forma a los entes reguladores? Para ello, se deben considerar no sólo las trabas jurídico-institucionales, sino también las provistas por el carácter de país emergente.

No obstante, no deberían cargarse todas las tintas contra el diseño de los entes, puesto que éste tiene una importancia fundamental sobre su desarrollo futuro, pero por sí solo no alcanza para obte-

ner óptimos resultados en su funcionamiento. Por ejemplo, el diseño moderno e innovador del ENRE debería repercutir en una actuación eficiente del organismo, pero al observar su gestión nos encontramos con numerosos inconvenientes, la mayoría de los cuales se hicieron públicos y notorios cuando se produjo el incidente de la Subestación Azopardo. Es decir, las fluctuaciones del contexto, la posición de los actores más directamente involucrados, el grado de concentración del poder, la cultura política, además de la cultura del control y la relevancia de la opinión pública tienen un muy importante influjo sobre los *outputs* del ente y sus posibilidades de acción. Finalmente, sería interesante observar no sólo las capacidades institucionales sino también las formas organizativas que fortalecerán al estado para el cumplimiento de tal función. Frente a ello, podemos indagar: ¿cómo a partir de recursos humanos y técnicas eficientes de gestión se podría tratar de resolver algunas de las cuestiones problemáticas que surgen de diseños producidos en momentos de crisis? ¿Hasta qué punto mejoras introducidas en las cuestiones operativas podrían aumentar la eficiencia de estos organismos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos?.

Bibliografía

- AZPIAZU, Daniel; FORCINITO, Karina (2002). *La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas*. Mimeo.
- AZPIAZU, Daniel (1995). Argentina hoy: crisis del modelo. En Minsburg, Naúm y Valle, Héctor. *Argentina hoy: crisis del mercado*. Letra Buena. Bs. As.
- AZPIAZU, Daniel (2002). La captura institucional y los privilegios de las empresas privatizadas: ¿premura inicial o una constante en los noventa?. En AZPIAZU, Daniel (comp.) *Privatización y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. pp. 137- 164.
- BARBARÁ, Jorge (1999). Privatización y participación: diseño institucional y control horizontal en los Entes Reguladores. Ponencia presentada en el *IV Congreso argentino de Ciencia Política*. Bs. As.
- BENEDETTI, Pablo; PETRECOLLA, Diego (1999). Comparación de la experiencia internacional y diagnóstico de la situación argentina. Documento de Trabajo N° 15. FADE. Bs. As.
- CARREIRO, F.; ARAMBARRI, A; BARNIJ, M.; SERAFINOFF, V. (2001). *El Ente Nacional Regulador de la Electricidad: una organización por dentro*. Mimeo.
- FELDER, Ruth; LÓPEZ, Andrea; THWAITES REY, Mabel (1999). "La regulación estatal de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina". *Coyuntura* Año 8 N° 79. pp. 9- 35.
- INAP (1999) "El desarrollo de las capacidades institucionales para la regulación de los servicios públicos". Revista *Temas. Estado, Administración y Políticas Públicas*. Año 1, N° 1. pp. 1- 10.
- LÓPEZ, Andrea (1998). "Regulación y control del servicio de agua potable" En BARRIONUEVO, Arthur; LAHERA, Eugenio ed. *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Bs. As: CLAD- Eudeba pp. 379- 468
- OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth (1998). "La capacidad de regulación estatal en Argentina. *Quis custodiet custodes?*" En: ISUANI, Aldo; FILMUS, Daniel. *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Bs. As.: Flacso- Norma.
- RODRIGUEZ PARDINA, Martín (1998). Las instituciones de regulación en la Argentina. Documento de Trabajo N° 3. FADE. Bs. As.
- TORRE, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América latina*. Bs. As.: Paidós Latinoamericana, 1998.
- URBIZTONDO, Santiago; ARTANA, Daniel; NAVAJAS, Fernando (1998). La autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones. Ponencia presentada en el *XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Mendoza.
- VISPO, Adolfo (1998). *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contextos. Aportes para un debate en la Argentina*. Bs. As.: Flacso- Norma.