

Leonora Inés Cuoghi

La función regulatoria del Estado (regulación y prestación de servicios públicos)

Resumen

El proceso de reforma del Estado experimentado en la Argentina en la década de los 90, significó tanto para las instituciones como para los ciudadanos un cambio profundo en las relaciones que hasta el momento se habían dado entre sociedad y Estado. Los principales instrumentos de este proceso: la desregulación económica, la privatización de servicios y la descentralización de funciones, significaron en su conjunto un cambio sustancial en el papel regulador del Estado, quien deja de ser el prestador, y el corrector de las “fallas del mercado”, para constituirse (real o potencialmente) en el garante de su cabal funcionamiento. Sin embargo, en el caso de la transferencia de los servicios públicos al sector privado en la Argentina, al haber sido el Estado, el anterior prestador monopólico de los mismos, dejó un vacío que requirió del mismo no ya desregulación sino un nuevo papel regulador, respecto de los prestadores y los usuarios de dichos servicios. En este trabajo se efectúa una descripción de los enfoques económicos y jurídicos desde los cuales se plantea la función regulatoria del Estado a partir del conjunto de leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones del gobierno nacional que significaron cambios importantes en el papel asignado al Estado por el Gobierno en ejercicio durante la última década.

Abstract

The reform process in the State that Argentina underwent in the 90's, brought along a deep change in the relationships, not only at institutional level but also among the citizens as well. The main instruments in this process were: free trade, privatization of public services that meant a huge change in the role played by the State, that no longer provides services or checks the flaws in the market, but becomes the responsible for its correct functioning. However, when transferring the public services to the private sector in Argentina, there was an empty space left by the State, which now had to play a different regulating role. This research paper shows an economic and legal perspective under which the State regulating function is determined, and the starting point is a set of laws, decrees, resolutions and rules by the national government, that meant important changes in the role assigned to the State by the ruling government during the last decade.

INTRODUCCION

Desde el comienzo de la presente década en América Latina se han desarrollado un conjunto de políticas (constituidas en políticas de Estado) que en sus principios generales tendieron a:

*La aplicación de programas de privatización, desregulación económica y reducción del gasto público.

*La reforma del aparato público administrativo.

*La concreción de políticas sociales focalizadas en los sectores de pobreza estructural

*La modificación de la estructura institucional y de la relación entre Nación Provincias y Municipios .

*La consolidación del espacio regional construido alrededor del Mercosur.

Este proceso denominado “reforma del Estado”, tuvo su punto de partida en una serie de diagnósticos que señalaban, entre otros factores:

- el agotamiento del estado como motor del desarrollo
- crisis del intervencionismo estatal en la economía
- gigantismo y debilidad del estado benefactor
- reglamentarismo burocrático, burocracia clientelar, corrupción administrativa
- deterioro en la calidad y cantidad de bienes y servicios de carácter público
- sobredimensionamiento del gasto público que conduce a la parálisis productiva, crisis inflacionaria
- descontento social, crisis de representatividad.

Los proyectos de reforma formaron parte de una corriente intelectual que tuvieron entre sus principales voceros a organismos de las Naciones Unidas, agencias internacionales de crédito, organizaciones no gubernamentales internacionales, sociales y políticas, que inspirados en las propuestas del neoliberalismo, comenzaron a cuestionar al Estado providencia al menos en 3 de sus dimensiones: La primera de orden financiero comienza a desencadenarse en la década del 70 cuando los gastos sociales crecieron entre

un 7 a un 8 % mientras se crecía a un promedio del 3% y cada vez más lentamente obligando a incrementar los gravámenes para soportar el peso del gasto.

Luego sobrevino el cuestionamiento ideológico en la década de los 80 cuando se comienza a cuestionar la aptitud del estado empresario para el manejo de los problemas sociales. Las funciones redistributivas aún hoy en manos de la burocracia siguen generando dudas acerca de su eficacia, y los principales problemas se centraron en las formas de organización y gestión del estado.

La tercera dimensión de la crisis de este modelo de estado conlleva a dos problemas fundamentales que son los de la década del '90 los principios organizadores de la solidaridad social y la concepción tradicional de los derechos sociales.

Las propuestas de cambio provenientes en su gran parte de la teoría económica, apuntaron todo su armamento a este modelo, a los principios en los cuales se sustentaba, y a una de sus principales herramientas: la regulación como medio de intervención del Estado en el mercado a los fines de corregir las desigualdades sociales que el mismo provocaba, para generar redistribuciones del ingreso a través de la acción compulsiva del poder público.

Relevamiento y análisis de las principales normas adoptadas por el Gobierno Nacional desde 1990 que han significado un cambio en el rol regulador del Estado respecto de la sociedad y el mercado

El tema de las regulaciones, se refiere, por una parte la marco institucional dentro del cual funciona el mercado y la sociedad, independientemente de quiénes son los sujetos que actúan en ellos. En este sentido, la creación por parte del Estado de regulaciones y desregulaciones, va generando un impacto que incide en la conducta individual y colectiva de la sociedad.

La Argentina sufrió un proceso de expansión intervencionista en la economía a partir de la tercera década del siglo XX, cuyo sustento ideológico partió desde la búsqueda de mayor equidad, alterando la distribución del ingreso hasta la búsqueda de eficiencia tratando de mejorar la asignación de recursos. Esta acción se llevó a cabo de

distintas formas , pero las más importantes desde el punto de vista económico fueron los subsidios y las regulaciones.

Al entrar en crisis el Estado regulador, por las consecuencias distorsionantes de la intervención del poder público en el mercado comienza un nuevo proceso, sustentado ideológicamente en un nuevo papel del Estado frente a la sociedad, en el cual se modifican sustancialmente los ámbitos y contenidos de la regulación estatal en un proceso de desregulación-regulación que hoy aún está en proceso y que genera polémicas preguntas tales como ¿Qué aspectos de las actividades económicas debe regular el Estado? O no? ¿Cuál es el marco institucional en el que debe operar la regulación? ¿la intervención estatal en el mercado protege realmente al ciudadano, o a intereses corporativos?

Este planteo no está exento por cierto de un posicionamiento ideológico respecto del papel que debe cumplir el Estado moderno, el cual para ser eficiente, debe poder lograr autonomía frente a los intereses particulares o de grupo, lo que significa superar el clientelismo, el nepotismo, y otras formas de captura de su acción por parte de grupos, individuos o corporaciones.

En este trabajo se efectúa una descripción de los enfoques económicos y jurídicos desde los cuales se plantea la función regulatoria del Estado a partir del conjunto de leyes, decretos, resoluciones y reglamentaciones del gobierno nacional que significaron cambios importantes en el papel asignado al Estado por el Gobierno en ejercicio durante la última década. El proyecto se desarrollará en el contexto del proceso de reforma que inició el País a partir de 1989, y que da en cierta forma sustento ideológico político a las medidas que se adoptaron desde la ley 23.696 y el decreto del PEN N° 2284/91 de necesidad y urgencia, y el paquete normativo a que dieron lugar y que impactaron fuertemente en un nuevo modelo Estado -sociedad y mercado que aunque se venía insinuando y tenía ya marcada presencia a nivel internacional, aún no se percibía claramente en nuestro País.

Soportes conceptuales

La configuración de una nueva actividad regulatoria del Estado debe tener como continente no solamente los soportes básicos del Estado Social de Derecho sino un principio de equidad social que debe guiar los programas de reformas que aborden los Estados nacionales. En tal sentido se expresa la opinión internacional y nacional sobre esta temática:

“La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de ese proceso tuvo lugar cuando el modelo montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal- conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, recuperar el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad simplemente para proponer la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. Después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del Estado , sino en su reconstrucción. Este Estado para el siglo XXI, además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.” (CLAD: **Una nueva gestión pública para América Latina**, Revista Reforma y Democracia, N° 13, Caracas, Venezuela, 1999, pag. 249.)

“ Reformas pendientes: La reforma que venimos de explicar, ha desarmado mucho del viejo aparato estatal, pero le ha faltado ajustar el resto a la nueva dinámica que ha creado. Corre con ello el riesgo de quedar claudicante, frente a la nueva realidad. Jurídicamente, quedan aún con saldo negativo: la protección del usuario, la regulación de nuevos contratos, una nueva legislación contractual, los controles de la actividad privatizada y el procedimiento de audiencia pública.”(Gordillo, **Después de la reforma del Estado**, F.D.A, Buenos Aires, 1999, pags. 1-26;1-27)

“Mientras que hasta ahora el debate se planteaba en términos ideológicos, enfrentándose individualistas y solidaristas, como si el objeto de la discusión fuese exclusivamente ético, ya que la idoneidad del Estado para mejorar la eficiencias y la equidad del mercado estaba implícita, la “nueva economía pública” replantea esta última conclusión y define con mayor precisión técnica, cuáles aspectos de la vida colectiva pueden mejorarse con la acción estatal y cuáles aspectos se encuentran mejor servidos a través del mercado.” (Bustamante: **Desregulación**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, pag. 58)

“La vida en sociedad supone necesariamente la regulación de la conducta de los individuos y grupos de personas. Es el eterno dilema de cuánta libertad y cuánta autoridad. Se puede discurrir siempre respecto a la regulación o a la desregulación pero mientras tanto, por acción u omisión estaremos en algún punto de la balanza.....Un mercado libre sin intervención no puede existir, ni existe de hecho, pero la intervención en sí no garantiza nada... puede favorecer o perjudicar tanto a productores, como a consumidores, puede por ineptitud y corrupción, perjudicar a ambos al mismo tiempo.” (Gordillo: **Tratado de derecho Administrativo Tomo II, La defensa del usuario y del administrado**, F.D.A , Bs As., 2000, pag. VII-2)

“Precisamente, uno de los temas trascendentes es el de la independencia de los entes reguladores respecto al poder político, con participación de los ciudadanos en los directorios y demás órganos internos, a propuesta de las organizaciones representativas reconocidas, que prevean mecanismos democráticos de elección.” (Neira. **Entes reguladores de servicios, la defensa del usuario**, Ed. Ad Hoc, Bs. As. 1997, pag. 37)

La función regulatoria del Estado desde un enfoque económico, jurídico y administrativo

Tomando como base que la intervención del Estado en la economía (en el mercado) puede efectuarse a través de diversos mecanismos, dejamos de lado a los subsidios, para centrarnos en el otro gran mecanismo que son las regulaciones.

Para los economistas, la regulación no es un concepto jurídico sino económico, que responde a una visión crítica en cuanto al funcionamiento libre del mercado. En tal sentido, consiste en las “interferencias públicas”, a las opciones libres del sujeto, de modo tal que el Estado, en tal caso, no sustituye la actividad regulada, sino que desvía las consecuencias o resultados que ocurrirían sin esa Intervención.

Para los juristas en cambio, la relación vinculante entre el Estado y los individuos se materializa en una instrumentación jurídico-formal , para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan. Descartando que toda actividad pública debe ser regulada, sobre la que resta es dable preguntarse si existe una crisis del principio de legalidad en la

actividad económica. Esta legalidad le impone tanto al Estado como a los particulares respeto a las normas, control y responsabilidad, conductas todas ellas sustentadoras del Estado de Derecho. Desde este enfoque jurídico, la regulación de la actividad económica, constituye una garantía institucional cuyo cumplimiento garantiza el equilibrio Estado-sociedad, la vigencia de los derechos y libertades reconocidos u otorgados. En este sentido, el orden jurídico creado por el Estado, incorpora los principios del orden económico, les da sustento legal y garantiza su defensa, como son por ejemplo, la propiedad privada, la libertad de mercado, la defensa de la competencia, y el respeto a los contratos en tanto actos libres y voluntarios. Asimismo, este orden jurídico, justifica la intervención del Estado como legítima, a través del denominado “poder de policía”, orientado hoy no solamente hacia la relación entre el Estado y el ciudadano abstracto, sino también hacia la relación entre el Estado y el ciudadano situado, en tanto usuario, consumidor, locatario, productor, ciudadano en riesgo social, desempleado, jefe de familia, madre soltera y otras tantas categorías que se vinculan con las circunstancias concretas desde las cuales el ciudadano establece una relación con el poder público y demanda su intervención.

Tanto el enfoque económico como el jurídico se complementan en el tema de la regulación toda vez que uno encuentra en el otro, una modalidad de expresión que sirve de continente a la institucionalización de las relaciones sociales y de mercado.

Por último desde la óptica político-administrativa, podrán evaluarse los escenarios en los que han tenido aplicación los procesos desregulatorios y regulatorios decididos por el Poder Político, y las consecuencias de su aplicación práctica a través de la conducta administrativa de los entes reguladores y sus efectos en la ciudadanía.

En tal sentido, es importante tener en cuenta que el costo de las regulaciones decididas por el Estado es invisible en sus efectos inmediatos, porque se trata de mecanismos institucionales que afectan en forma difusa a la población, y sus beneficios suelen ser enunciados en forma voluntarista, al sancionarse las normas que las establecen, sin una evaluación posterior de su impacto real. De allí la importancia de verificar en casos concretos como en el desempeño de los entes reguladores de servicios privatizados, los supuestos beneficios para los usuarios derivados de las regulaciones impuestas a los prestadores y controladas por los entes.

Teorías de la Regulación:

Existen diversos enfoques respecto al papel que desempeña la actividad regulatoria por parte del Estado en la economía.

Teoría del interés público:

De acuerdo a esta teoría, la intervención del Estado en la Economía, mediante la sanción de regulaciones, tiende a asegurar el bien común, a través de regulaciones distributivas (por ejemplo laborales), corrigiendo ineficiencias resultantes del libre juego de la oferta y la demanda (externalidades, monopolios), o rectificando situaciones inequitativas

Esta teoría justificó en Argentina la creación de empresas del Estado para prestar servicios monopólicos, y permitió también la expansión de la actividad regulatoria al control de precios (protección de la economía interna), privilegios a sectores, (regulaciones de fomento) y otras medidas de intervención estatal sobre el mercado.

La influencia de lo normativo sobre el proceso regulador, se manifiesta en la escasa evaluación que se hizo acerca de los costos de tales regulaciones. En general el principio del interés público se veía legitimado por la actitud del Estado como corrector de las “fallas de mercado”

Teoría del acuerdo colectivo

El sustento teórico de este enfoque es que, mediante las regulaciones, se puede superar el problema causado por quienes obstaculizan la realización de esfuerzos colectivos que aún a ellos mismos los beneficiaría. De esto modo las regulaciones permitirían “sin costo” “desbloquear” los dilemas de acción colectiva, permitiendo la provisión de ciertos bienes de interés general que no pueden obtenerse por vía puramente consensual. Es decir, la regulación fuerza un acuerdo colectivo que sería unánimemente aprobado, aún por quienes se oponen por razones estratégicas, ya que su objetivo es lograr el beneficio del esfuerzo ajeno sin pagar los costos y no privarse del mismo. Esta teoría tiene su raíz en la ciencia política y coincide en la intervención para superar las “fallas del mercado”. Si embargo, desde el enfoque de los economistas, la imposibilidad de lograr

ciertos convenios en base el acuerdo tiene como base la existencia de determinados “costos de transacción”. La cuestión es, entonces, reducir o minimizar tales costos, lo que ha hecho la humanidad de infinitas maneras, desde que creó la moneda. Hoy la innovación tecnológica ha contribuido a reducir también los costos de transacción, pero en general la teoría del acuerdo colectivo, ha terminado siendo una teoría política que justifica la imposición de una determinada cosmovisión, abandonando el complejo mecanismo del consenso voluntario.

Teoría económica de las regulaciones:

A partir del análisis de Joseph E. Stiglitz se elaboró este enfoque que parte de dos conceptos fundamentales: 1) toda regulación tiene costo, tanto respecto del sector que debe transferir ingresos, como desde el punto de vista del Estado que debe asignar recursos para aplicarla; 2) El dictado de regulaciones puede explicarse conforme al análisis económico de la oferta y la demanda. Esta teoría señala que el Estado siempre está acosado por demanda de regulaciones, pues éstas constituyen un bien escaso y sumamente valioso, porque mejoran la rentabilidad del sector beneficiado. Difícilmente el Estado pueda sustraerse, dada la naturaleza del proceso político, de satisfacer tales demandas a los grupos que las valoran más. A ello se suma que como permiten beneficios concentrados en pocas personas, y costos dispersos en grupos más grandes, el sistema se vuelva más dinámico. En resumen, se desarrolla la hipótesis de que las regulaciones no satisfacen realmente el interés general sino el sectorial de los grupos beneficiados por tales regulaciones.

Planteamiento del problema sobre la función regulatoria:

El proceso de reforma del Estado experimentado en la Argentina en la década de los 90, significó tanto para las instituciones como para los ciudadanos un cambio profundo en las relaciones que hasta el momento se habían dado entre sociedad y Estado.

Los principales instrumentos de este proceso: la desregulación económica, la privatización de servicios y la descentralización de funciones, significaron en su conjunto un cambio sustancial en el papel regulador del Estado, quien deja de ser el prestador, y el corrector de las “fallas del mercado”, para constituirse (real o potencialmente) en el

garante de su cabal funcionamiento. Sin embargo en el caso de la transferencia de los servicios públicos al sector privado en la Argentina, al haber sido el Estado, el anterior prestador monopólico de los mismos, dejó un vacío que requirió del mismo no ya desregulación sino un nuevo papel regulador, respecto de los prestadores y los usuarios de dichos servicios.

Frente a ello cabe hacerse las siguientes preguntas:

¿Cuál ha sido el resultado de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar la correcta y equitativa provisión de servicios de energía eléctrica, agua, gas y otros servicios públicos?

¿Qué capacidad de control han podido desarrollar los entes reguladores de dichos servicios, cuáles han sido sus limitaciones respecto de las corporaciones prestadoras?

Las regulaciones emanadas del Estado para la prestación de los servicios ¿han redundado en beneficio de los usuarios? ¿Han servido para garantizar las obligaciones contractuales contraídas con las empresas en nombre de los usuarios? ¿Han promovido el desarrollo social y una mejor calidad de vida.

También cabe preguntarse si las regulaciones introducidas por el poder público a través de organismos del ejecutivo y el legislativo y los entes reguladores, han permitido mejorar las condiciones de prestación y calidad de vida de los usuarios. Si los instrumentos utilizados (información al usuario, audiencia pública, etc.) han sido adecuados y suficientes para equilibrar la disparidad de fuerzas entre el prestador y el usuario y si el desempeño de tales entes ante las demandas sociales ha permitido el fortalecimiento institucional de las funciones de control en el Estado.

El análisis requiere, desde esta óptica, revisar las distintas teorías de la regulación que adjudican al poder público funciones divergentes respecto al papel que le cabe en la conducción del todo social.

La focalización del estudio en los entes reguladores se justifica en el hecho que ellos sintetizan, desde el modo como fueron creados (ley, decretos del PEN, y otras), su organización y financiamiento, las atribuciones conferidas y su relación con prestadores y usuarios, una modalidad, "paradigmática", de los alcances dados a la nueva función regulatoria del Estado en el País, y reveladora de las debilidades que exhibe el poder público para hacer de esta función el sustento del cambio institucional que debería acompañar el proceso de reforma.

La problemática de la jurisdicción en las funciones regulatorias

En un estado federal como el nuestro donde existe además una distribución territorial del poder y sus consecuentes funciones, el tema regulatorio adquiere mayor complejidad.

La Constitución nacional atribuye al Congreso de la Nación las principales funciones regulatorias, las cuales por diversos procedimientos se fueron transfiriendo al Poder Ejecutivo Nacional. De hecho, la Ley 23696 dejó en manos de éste casi todo el proceso de reforma, que se concretó en gran medida con Decretos del Poder Ejecutivo Nacional lo que significó además la absorción de facultades a las Provincias y los municipios.

Pero este ciclo concluye con la sanción de la reforma constitucional en 1994, que estipula expresamente la “prohibición de la delegación administrativa”, poniendo como plazo final de vigencia, cinco años a partir de su sanción. El cumplimiento del plazo (1999) se prorrogó, por la ley 25.148 hasta el 2002, en el que se continuó con la imposición administrativa “centralizada” de deberes y prohibiciones. Pero llegado el momento, habrá que dar a cada jurisdicción, en el órgano que corresponde las competencias sustraídas por la imperiosa necesidad de la reforma. ¿Serán suficientes las previsiones constitucionales para que cada jurisdicción retome sus competencias naturales? ¿Cómo podrán hacerlo ahora que se ha modificado totalmente el escenario regulatorio, con la aparición de entes reguladores independientes y otras instituciones? Hoy ya se presentan problemas del control por parte de entes reguladores locales de servicios cuyo marco regulatorio ha sido establecido en la jurisdicción nacional.

Regulación económica- o regulación social?

Establecer estas categorías como una opción dicotómica puede inducir a errores. Esto es porque toda clase regulaciones, sean en su origen de carácter social, ambiental, asistencial, sanitario, etc., tiene efectos económicos que derivan de lo que se denomina “el costo de la regulación”. Asimismo, las regulaciones

impuestas al funcionamiento del mercado producen inevitablemente consecuencias sociales, ya que el beneficio que recibe un sector como producto de esa regulación constituirá un costo para otros sectores.

Ello no obsta a intentar de algún modo un esquema clasificatorio de las regulaciones que permita visualizar principalmente los sectores beneficiados y los afectados por la aplicación de las medidas. Podría comenzarse por analizar 1) la regulación de monopolios naturales (y eventualmente artificiales), para continuar con 2) la regulación de actividades de competencia por razones de eficiencia o de equidad (producción rural, producción industrial, servicios comerciales, etc) y 3) la regulación por razones de salud, medio ambiente y asimetría de información.

Delimitación de un nuevo marco jurídico institucional de la regulación

Con la información que surge de los distintos ámbitos sometidos a cambios en los criterios de regulación, cabría construir un modelo de los parámetros regulatorios dentro de los cuales se ha desenvuelto el Estado en los últimos años y cómo ha afectado el mismo a sectores sociales y jurisdicciones desde el punto de vista económico, social y político-administrativo.

Entre estos nuevos criterios sobre el rol regulatorio del Estado, se encuentra el funcionamiento de los entes reguladores de servicios privatizados y su relación con la protección del ciudadano prevista constitucionalmente (usuario, consumidor), como uno de las instituciones paradigmáticas. En este sentido los entes sintetizan el nuevo posicionamiento de los actores sociales en el nuevo esquema de regulación de mercado: los usuarios por un lado y las corporaciones de servicios por la otra, entre los cuales el ente regulador asume el rol de protector social frente a la desigualdad de los protagonistas de la relación jurídica.

Entes Reguladores de Servicios Públicos

Los Entes Reguladores tienen la función de controlar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores privados a cargo de servicios públicos y la protección de

los derechos de los usuarios. Sus objetivos se centran en mejorar la operación y confiabilidad del servicio, incentivando la eficiencia de los prestadores y tarifas justas y razonables para los usuarios. Fueron creados en la década de 1990 por leyes del Congreso Nacional o decretos del Poder Ejecutivo Nacional y poseen un status jurídico diferenciado del de los Ministerios y demás dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. La razón de esta independencia es la de asegurar la continuidad de los equipos técnicos más allá de la duración del gobierno, como forma de brindar mayor estabilidad e independencia a la hora de establecer y aplicar regulaciones.

En relación con sus capacidades y competencias, la mayoría de estos entes gozan de las siguientes competencias específicas que fueron establecidas en las normas de creación:

- Regulatorias, al dictar normas a las que deben someterse los sujetos de la ley;
- Administrativas, por controlar la prestación del servicio;
- Judiciales, debido a que algunos entes tienen ciertas capacidades de resolución de conflictos dentro de la industria.

Además, tienen amplias atribuciones para la obtención de información sobre las empresas prestatarias y sus respectivas industrias.

Los Entes Reguladores del Estado Nacional son:

A. Comisión Nacional de Comunicaciones: Creada por el Decreto N° 1185 de 1990, funciona como un organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. La conducción de la Comisión es ejercida por un directorio formado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Esta comisión asiste a la Secretaría de Comunicaciones en la actualización y elaboración de los Planes Técnicos Fundamentales de Telecomunicaciones y en el dictado de los reglamentos generales de los servicios de su competencia. Entre sus funciones se encuentran las de regulación administrativa y técnica, el control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones y postal, de acuerdo con la normativa

aplicable y las políticas fijadas por el Gobierno Nacional a través de la Secretaría de referencia.

2. Comisión Nacional de Regulación del Transporte: Con dependencia del Ministerio de Infraestructura y Vivienda; este organismo fue creado por el Decreto N° 1388 de 1996. Posee un directorio compuesto por cinco miembros y está desagregado en secretarías técnicas y administrativas.

3. Ente Nacional Regulador del Gas: con dependencia del Ministerio de Economía este ente fue creado por Ley N° 24.076. Su conducción está en manos de un directorio integrado por cinco miembros con cargos designados por el Poder Ejecutivo con previa intervención de una comisión del Congreso de la Nación. Entre sus funciones más importante se encuentra la de aplicar y hacer cumplir la ley y sus reglamentaciones, dictar reglamentos a los que se ajustarán los sujetos de la ley, informar y asesorar a los sujetos de la industria, prevenir conductas anticompetitivas, aprobar las tarifas de transporte y distribución.

4. Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento: Con dependencia del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, este ente debe velar por el cumplimiento de los requisitos para la provisión de agua potable y saneamiento. Para ello tiene ciertas capacidades como la de asistir en el desarrollo de las privatizaciones; brindar asesoramiento y asistencia técnica a organismos y entidades; dictar sus normas orgánicas; establecer los reglamentos generales y operativos, entre otros. Su Estatuto Orgánico fue aprobado por el Decreto N° 107 de 1997.

5. Ente Nacional Regulador de la Electricidad: Depende de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía. Fue creado como autoridad de aplicación del nuevo marco regulatorio eléctrico que establece la Ley N° 24.065. Tiene jurisdicción en el área de la concesión de la distribución de la ex-empresa de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) y a nivel nacional, en el transporte y la generación de energía. El ENRE tiene como función la de garantizar que no se produzcan conductas lesivas, previniendo conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias, la no constitución de situaciones que configuren abuso de posición dominante, el cumplimiento de los controles ambientales, el otorgamiento de los certificados de conveniencia y necesidad pública

(CCNP) para la ampliación del sistema de transporte, la autorización de acceso a la capacidad de transporte existente de nuevas plantas de generación, y el control de las tenencias accionarias. Además, al ENRE le corresponde controlar el cumplimiento de los contratos de concesión a través del comportamiento de las tarifas a los usuarios finales en las áreas que corresponden a EDENOR, EDESUR y EDELAP y el control de la calidad.

6. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios: está constituido por convenio entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y esta conducido por un Directorio con dos representantes por cada una de las jurisdicciones que lo conforman. El ETOSS tiene la misión de regular y controlar el funcionamiento de los servicios privados de agua y cloacas en la Capital Federal y los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús y Avellaneda. Ejerce la regulación y el control integral sobre los servicios de agua y cloacas en el área de su jurisdicción. Esto incluye el control sobre Aguas Argentinas S.A. y los demás organismos (cooperativas de agua o cloacas, etc.) que operan en ella. Además controla la calidad de los servicios de agua y cloacas, la aplicación del régimen tarifario y la aprobación de sus modificaciones, etc.

7. Órgano de Control de las Concesiones de la Redes de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires: Depende del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

8. Órgano de Control de la Red Vial Nacional: Depende funcionalmente de la Dirección Nacional de Vialidad en el ámbito del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Tiene como principal tarea verificar el cumplimiento de las pautas contractuales establecidas entre el Concedente (Secretaría de Obras Públicas de La Nación) y las Empresas Concesionarias Viales.

Los entes reguladores son auditados principalmente por el Congreso Nacional, a través de:

- La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones creada por la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado. Este es un

organismo compuesto por seis miembros de cada una de las Cámaras con el objeto de seguir la aplicación de la Ley N° 23.696 e informar a los poderes del Estado.

- Auditoría General de la Nación (AGN). Este es un órgano técnico, funcionalmente autónomo que se encuentra dentro del área del Congreso de la Nación y tiene como competencia el control de las privatizaciones y de los entes reguladores..

Noción y antecedentes de los denominados “entes reguladores”

La función regulatoria del Estado aplicada a la creación de entes reguladores, ha registrado dos grandes etapas en la Argentina: La primera se produce a partir de 1930, -lo que no significa que no hayan existido casos previos de regulación - como producto de la aplicación de las teorías sobre el intervencionismo del Estado en el marco de la crisis que caracterizó a la época. Entre ellas se encontraban la Junta Nacional de Carnes, de la cual dependían varias corporaciones, la Junta Reguladora de Granos que luego fue la Junta Nacional de Granos, que era órgano de aplicación de la Ley de Granos, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional (IFONA), el Instituto Nacional de Cinematografía, que luego, durante el gobierno de facto del Presidente Onganía fue el “Ente de calificación cinematográfica”, y en materia de radiodifusión, el Comité Federal de Radiodifusión.

La actividad bancaria y de seguros también fue objeto de regulación a través de entes específicos, tales como el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), y la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) que en materia de seguros desempeña un papel equivalente al del Banco Central y que se creó como ente autárquico.

En 1935, se creó el Banco Central de la República Argentina (BCRA), dispuesto por la Ley N° 12.155, cuyo papel regulador se profundizó luego de su nacionalización en 1946.

A fines de la década del 80, muchos de estos entes aún existían, y fueron los que ,producto de un nuevo concepto sobre el rol del Estado, se disolvieron en el marco de la reforma iniciada a partir de 1989.

El sustento teórico de la creación de este tipo de entes, fue la necesidad de corregir las fallas de mercado y asegurar una mejor distribución del ingreso , pero en el concepto neoclásico del Estado mínimo, todas estas organizaciones, a las que se sumaban las empresas y sociedades del Estado, solamente incrementaban el gasto público, e impedían el normal funcionamiento del mercado y una más eficiente prestación de servicios.

Aún así , este enfoque supuso para el País un proceso casi simultáneo de desregulación y regulación, ya que mientras se privatizaban o disolvían anteriores organizaciones reguladoras y prestadoras, comenzaron a aparecer nuevos entes reguladores destinados a controlar los servicios recientemente privatizados.

“La gran incidencia de fallas de mercado en la provisión de servicios públicos, llevó a quienes defendían perspectivas de *desregulación económica*, a postular mecanismos de acción regulatoria del Estado, a efectos de garantizar la eficiencia económica de las actividades reguladas. El objetivo central de los instrumentos regulatorios, es, desde este punto de vista, evitar que los operadores puedan apropiarse de rentas derivadas de la situación de monopolio a través de tarifas excesivas que los usuarios necesariamente deberían pagar.”¹

Si bien la labor del Estado en materia de regulación ha sido permanente, lo que puede observarse en esta división un tanto artificial de sus dos etapas es que el proceso de reforma del Estado efectuado en la década de los '90 ha significado un cambio profundo tanto en los objetivos como en las tareas de regulación llevadas a cabo. No solamente se han modificado los objetivos a alcanzar mediante la regulación, sino también el contenido de la función regulatoria misma así como el tipo de capacidades necesarias para efectuarla.

“Mientras en la etapa anterior, la regulación suponía la existencia de regímenes sectoriales y territoriales en materia de beneficios impositivos, controles de precios o licencias de importación, entre otros, las actuales actividades de regulación y control suponen la existencia de instrumentos técnicos, normativos y administrativos tendientes a incidir en la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de

¹ FELDER,Ruth y LOPEZ,Andrea: *Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados, La experiencia Argentina*, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N°14,, Venezuela, 1999.

inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y terceros o el cumplimiento de los contratos.”²

En la actualidad, la referencia a entes reguladores alude necesariamente a los nuevos entes, creados al iniciarse el proceso de reforma que tiene lugar a partir de la aplicación de la ley N° 23.696, que coexisten a veces con otros entes anteriores o contemporáneos que ejercen funciones similares, como es el caso de la Autoridad Regulatoria Nuclear, (ARN), creada por la Ley N° 24.804.

Los tipos de intervención regulatoria varían con cada ente de acuerdo a los procesos que serán objeto de regulación y los alcances de las limitaciones establecidas para el funcionamiento del ente. Dichas modalidades incluyen:

- licencias , autorizaciones, concesión
- revisión periódica de tarifas y precios
- supervisión del cumplimiento de estándares técnicos y operacionales
- fijación de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la instalación y conexión de redes
- aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras
- establecimiento de requisitos para la presentación de informes de gestión y financieros y publicación de sus estados contables.

Estas modalidades son indicativas de la diversidad de cometidos que se le asigna a los entes reguladores, los cuales pueden combinarse de diversas formas , pero requieren en todos los casos, sustentos normativos, organizaciones adecuadas para su cumplimiento, apoyo político para sus gestión, recursos humanos capacitados y otra serie de instrumentos para su aplicación.

Elementos para una tipificación desde el enfoque jurídico

Algunos elementos a tener en cuenta para la tipificación de los entes reguladores desde el enfoque jurídico, podrían contarse entre los siguientes:

- Son personas de derecho público, la mayoría constituidas como entidades autárquicas

² OSZLAK, Oscar y otros: *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, documento de la Maestría en Administración Pública ,Fac. de C. Económicas UBA, 2000.

- Están ubicadas en dependencia de algún órgano de la Administración Central
- Su órgano directivo es colegiado y sus miembros designados y removidos por el Poder Ejecutivo
- Los plazos del mandato son entre tres y cinco años, renovables , con dedicación exclusiva estableciéndose en algunos casos incompatibilidades propias de la función
- Están sujetos a un régimen de control externo de la Administración .
- Se rigen principalmente por el derecho administrativo y la ley de contrato de trabajo

Respecto del funcionamiento de los entes, es necesario tener en cuenta la ubicación de estas organizaciones entre al menos tres sectores directamente interesados en la prestación del servicio público a) el Estado como concedente , b) el concesionario o licenciataria prestador, y los usuarios, debiendo el ente desempeñarse , al menos teóricamente como un árbitro neutral entre las tres partes interesadas.

Para Bianchi, si bien los entes reguladores pueden ser considerados también como un “tribunal administrativo”, cuyas normativas exigen una intervención previa y obligatoria en materia de decisiones jurisdiccionales, como en el caso de ENRE, ENARGAS y ORSNA, la complejidad de sus competencias y la posición que ocupan en la regulación de una actividad industrial, los convierte en algo más que un ente autárquico con funciones de árbitro. En este sentido, los entes de algún modo reúnen las tres funciones básicas de un Estado: Dentro de la actividad o servicio regulado, ejercen la función administrativa, la legislativa y la jurisdiccional., y lo hacen además dentro de un ámbito físico extendido que abarca a veces a todo el territorio nacional³

A ello hay que sumar que no todos los entes reguladores están vinculados al control de los servicios públicos sino que abarcan actividades diversas , tales como el ARN (autoridad regulatoria nuclear), cuando la actividad nuclear no es un servicio público, el BCRA (el banco central de la República Argentina) que se ocupa de las actividades bancarias, la Superintendencia de Seguros de la Nación, (SSN), la Comisión Nacional de Valores(CNV), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), en síntesis todos estos

³ BIANCHI,Alberto: *La regulación económica* Tomo I , edit. Ábaco, Bs As, 2001

organismos reúnen las mismas características que los demás entes reguladores aún cuando sus actividades no están dirigidas a servicios públicos.

Del mismo modo se encuentran entes reguladores de actividades no económicas, como el Instituto Nacional del Teatro (INT) creado por ley N°24.800, dentro de la jurisdicción de la Secretaría de Cultura de la Nación, la Inspección General de Justicia (IGJ), la Comisión Nacional Antidoping (CNA), creada por la ley N° 24.819 y otras.

De allí que, las alternativas para el análisis sean o bien comparar a partir de un modelo planificado de ente regulador, o revisar las instituciones de acuerdo a las necesidades históricas que dieron lugar a su creación.

Puede utilizarse para este supuesto el concepto amplio de ente regulador, entendiéndolo por tal a *todo aquel organismo, creado por ley o por decreto, bajo alguna forma de descentralización autárquica o no, que regula con plenitud de funciones una actividad determinada, haya sido declarada o no un servicio público.*

Dentro de esta generalidad se considera específico o natural de un ente regulador : a) que sea creado por una Ley, b) que sea autárquico, c) que tenga plenitud de funciones administrativas, reglamentarias y jurisdiccionales, d) que su organización prevea y contenga idoneidad técnica, e) que esté facultado para actuar como tribunal administrativo, lo cual se concreta al ser posible la revisión judicial directa de sus actos por un recurso directo ante una cámara de apelaciones de la Justicia.

Estas características pueden encontrarse plenamente en entes como ENRE y ENARGAS, en materia de regulación de servicios públicos y el BCRA, como ente regulador de actividades que no son servicios.

La facultad regulatoria de los entes reguladores, alguna vez cuestionada por considerarlos órganos de aplicación de la normativa vigente, es ratificada por Gordillo al recordar que la Constitución de 1994, en su artículo 76 al privar al Poder Ejecutivo de la delegación en materia administrativa, admite ésta solamente en los entes reguladores, incluso en aquellos creados por decreto a los que la Procuración del Tesoro de la Nación ha reconocido el carácter de entidad descentralizada.⁴

De esta forma, la facultad regulatoria, dentro del marco de la ley respectiva, es propia y específica de estos entes, debe considerársela separada del poder concedente.

⁴ GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I Parte General, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997

Ello los hace competentes para reglamentar el servicio o incluso modificar las condiciones de su prestación para adecuarlo a las circunstancias fácticas o tecnológicas. Para el autor, es parte de la doctrina nacional la antigua conclusión de que la concesión genera dos situaciones jurídicas: a) una legal o reglamentaria, que es la más importante y domina toda la operación y b) otra contractual pero que no es necesariamente de derecho civil sino de derecho administrativo y que atribuye derechos e impone obligaciones al concesionario.

En este contexto, y a los fines de evaluar la capacidad regulatoria actual de los entes reguladores, es importante remarcar la cuestión relativa a la facultad que tiene la administración Pública de modificar las condiciones y el funcionamiento del servicio público, objeto de la concesión en atención a que el objetivo principal perseguido están en relación con la satisfacción del interés público.

Este aspecto hoy se destaca ya que no es posible desvincular la estabilidad institucional de la sociedad del nuevo rol regulatorio que le cabe al Estado, a través de todos sus órganos y entes a los fines de la recomposición social y la fijación de nuevas pautas de vida y funcionamiento.

Si bien la regulación hoy afronta problemas, que no son ajenos al conjunto de actividades de la administración pública, es necesario tener en cuenta algunas peculiaridades de la función regulatoria surgidas de las condiciones críticas en las cuales se produjo el proceso de privatización de servicios en nuestro país como producto de la reforma del Estado. En términos generales, la función regulatoria comprende el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios, función que es ejercida por organismos especializados que son los denominados entes reguladores los cuales gozan de poderes *cuasi judiciales* como imponer el cese de algunas actividades, *cuasi legislativos*, como la adopción de reglas de conducta obligatorias, y *administrativos o de gestión* que incluso le permiten interferir en la actividad empresarial; también pueden realizar actividades de investigación y programación que incluyen obtención de información, audiencia de testigos, expertos, partes interesadas y recomendación de modificaciones a la legislación vigente.

Bianchi las engloba en lo que denomina "competencia administrativa" de los entes y que abarca: a) Facultades; b) Tarifas, c) Protección del usuario, d) Planes de mejora y expansión, e) Prevención de conductas monopólicas, f) Protección del

medioambiente la propiedad y la seguridad pública, g) Las cuestiones contractuales, h) Restricciones al dominio i) Actuación Judicial, j) Percepción de tasas, k) Aplicación de sanciones.⁵

a) Facultades:

Fiscalización y control del concesionario o licenciatario

1. Régimen tarifario vigente
2. Planes de obra y mantenimiento aprobados
3. Planes de mejoras y expansión, de inversión, operaciones y mantenimiento
4. Mantenimiento de las instalaciones afectadas a obras y servicios
5. Vigencia de seguros y garantías
6. Homologación de equipos y materiales de uso específico en telecomunicaciones
7. Cumplimiento del requisito de selección competitiva de proveedores

b) Tarifas

Los entes poseen básicamente las siguientes competencias

1. Establecer las bases para el cálculo de tarifas
2. Controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes habilitaciones y disposiciones de ley.
3. Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores
4. Intervenir en las actualizaciones tarifarias
5. Verificar la procedencia de las revisiones y ajustes que deben aplicarse a los valores tarifarios

c) Protección del usuario

1. Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas
2. Atender a los reclamos de los usuarios en relación a la prestación de los servicios y tarifas y producir en todos los casos una decisión fundada
3. Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios acerca de sus derechos

⁵ BIANCHI, Alberto: Ob. Cit. Pag.280-283

d) Planes de mejora y expansión

La intervención de los entes en la formulación de planes de expansión y mejora es común, pudiendo adoptar medidas para facilitar su implementación, una vez aprobados

e) Prevención de conductas monopólicas.

Respecto de las condiciones en que se privatizaron los servicios a cargo del Estado, cabe recordar el impacto que las mismas causaron en el mercado como consecuencia de la configuración de los distintos servicios públicos. Si repasamos la tipología de las modalidades de prestación vemos que existían:

-Monopolios naturales tradicionales: en los que la naturaleza de los servicios prestados no hace posible que haya más de una empresa prestadora, como el transporte ferroviario, el mantenimiento de los corredores viales y la provisión de agua corriente y cloacas.

-Monopolios naturales "en disolución" con ventajas de precedencia: en los que los cambios tecnológicos recientes relativizan el carácter de "monopolio natural" con el que se los había caracterizado, como en el caso de las telecomunicaciones. Al ser prestado el servicio tradicionalmente por una sola empresa, se plantean restricciones al ingreso de nuevas firmas que deben ser contempladas por parte de la autoridad estatal para evitar prácticas desleales por parte de empresas que por su carácter de "precedentes" tienen una posición dominante en el mercado.

-Monopolios naturales vinculados con mercados competitivos: en los que coexisten segmentos que constituyen monopolios naturales con otros potencialmente competitivos. En esta categoría se encuentran el sector gasífero y el sector eléctrico, en los que el transporte y distribución son monopólicos, mientras que la generación de gas y electricidad forman parte de un mercado competitivo.

En este aspecto, los entes reguladores, de acuerdo a las condiciones de prestación de los servicios, deben prevenir conductas monopólicas entre las que se encuentran las actitudes indebidamente discriminatorias respecto de los participantes de cada una de las etapas de la industria, como en el caso del gas, o los subsidios desleales que reciben los servicios en régimen de competencia de parte de los servicios en régimen de exclusividad o prestados sin competencia efectiva, (decreto N° 1185/90)

f) Protección del medioambiente, la propiedad y la seguridad pública

Cada ente regulador, de acuerdo al servicio controlado exige de sus prestadores la adopción de medidas de protección y prevención así como el impacto ambiental de las actividades que realizan.

g)Cuestiones contractuales: Respecto de este tema las facultades de los entes son variadas

1. Determinar bases y condiciones de selección para el otorgamiento de licencias.
2. Asistir al PEN en la convocatoria a licitación pública y suscribir los contratos de concesión
3. Propiciar, intervenir, o directamente disponer la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de la concesión

h)Restricciones al dominio:

A pedido de los concesionarios, los entes pueden establecer los bienes que deben ser afectados a expropiación o servidumbre o bien autorizar las servidumbres de paso y otorgar otras autorizaciones.

i)Actuación Judicial:

Los entes pueden actuar judicialmente con el objeto de promover las acciones civiles o penales que tiendan a asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de las leyes respectivas y sus reglamentaciones.

j)Percepción de tasas:

Los entes pueden percibir tasas, derechos y aranceles, los que pasan a integrar su patrimonio. Esto, no habilita, sin embargo, a los entes a modificar la base imponible para el cálculo de las mismas.

k)Aplicación de sanciones: consideradas por algunos autores como una función jurisdiccional.

Tal extensión de facultades, exige capacidades de muy diversa índole a la vez que impone requisitos particulares para satisfacerlas, lo cual en el caso de la Argentina ha revelado que el cambio del papel del Estado, luego del ajuste de la reforma, de sus funciones tradicionales de producción , financiamiento y prestación, a los actuales de regulación y control, no resulta satisfactorio.

Esta problemática es la que Oszlak , Felder y Lopez, en su análisis sobre la capacidad regulatoria del Estado, denominan “*capacidad institucional*”, la cual consideran compuesta por las siguientes categorías de análisis:

- Las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en la gestión reguladora
- La índole de las redes inster institucionales que se establecen entre los mismos
- Los arreglos estructurales y funcionales que se crean para cumplir la función reguladora
- Las políticas de incentivos y sanciones establecidas para quienes deben cumplir con esas funciones
- Los recursos materiales y humanos que se dispone para ello
- Las capacidades individuales que se requieren para que el papel regulador sea cumplido cabalmente.⁶

La problemática de las reglas de juego

La existencia de un marco regulatorio sin ambigüedades, respecto de las condiciones de prestación del servicio , los derechos y obligaciones de cada uno de los actores involucrados y el papel de los entes de control es una premisa importante para asegurar su desenvolvimiento normal. También es menor el margen de negociación y discrecionalidad entre los intervinientes sobre todo de aquellos que presentan asimetrías marcadas de poder. Ello hace en síntesis a la efectividad de la regulación.

Las reglas de juego, que conforman el nivel de institucionalidad en el que se desarrollará la actividad prestacional involucra, la participación de los actores, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados por cada parte, los márgenes de acción política, la naturaleza y el alcance de las demandas o la oportunidad de conformación de coaliciones. Todo ello forma parte de una ecuación cuya eficiencia radica en el equilibrio de sus términos: prestación- regulación -consumo.

⁶ OSZLAK, Oscar, FELDER, Ruth y LOPEZ, Andrea: Obra citada, pag. 20

La urgencia gubernamental por transferir los servicios al sector privado, en su momento, afectó el proceso de privatización y la sanción de los marcos regulatorios. También influyó en la oportunidad de la creación de los respectivos entes reguladores, cuya creación tardía condicionó su efectividad y demostró en su momento, que se carecían de criterios claros acerca del funcionamiento esperado tanto de los servicios como de los entes controladores.

Esto también se evidenció cuando entraron en colisión , regulaciones y controles previstos en los marcos regulatorios con los contenidos de los contratos de concesión o licencia, que en los casos que se plantearon significó en su momento una transferencia de beneficios a las empresas prestadoras (caso de la intervención de la CNC con el servicio telefónico)

La naturaleza de las normas regulatorias, su origen, reveló la importancia de la jerarquía normativa en la elaboración de los marcos regulatorios . La necesaria discusión parlamentaria de dichos marcos, da una cuota adicional de legitimidad a los mismos y de estabilidad institucional, que no poseen aquellos sancionados y modificados sucesivamente por decreto⁷

Otro elemento que influye en la capacidad institucional es la renegociación de contratos. Este procedimiento, necesariamente conlleva un posible cambio en las reglas de juego, las que si fueron establecidas mediante instrumentos de menor jerarquía, están más expuestas a continuas modificaciones. De hecho puede verificarse que aquellos procesos de privatización en los que los marcos regulatorios fueron creados por ley y precedentes a la privatización, no han sufrido modificaciones ni demandas crecientes por parte de las empresas prestadoras de cambios en las relaciones contractuales.

Rodríguez Pardina, Petrecolles y Cruces, afirman que las fallas en los diseños contractuales originales han provocado una continua necesidad de revisiones contractuales que han tendido a favorecer a las empresas por sobre los intereses de los usuarios y consumidores. ⁸Entre esos casos tenemos la renegociación de la concesión de rutas por peaje que planteaban la opción entre el ajuste tarifario , altamente resistido por

⁷ SPILLER,P: *Costos y Beneficios de la regulación*, Seminario Internacional de Regulación de Servicios Públicos, Sta Fe de Bogotá, 1997.

⁸ RODRÍGUEZ PARDINA,M,PETRECOLLA,D y CRUCES,G: *Regulación y competencia en los servicios públicos privatizados.Diagnóstico y Propuestas* , Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, Nota N°3, Buenos Aires, 1999

los usuarios y la necesidad de subsidio estatal que pesaba sobre las cuentas públicas, lo cual fue resuelto con una negociación que culminó en una revisión de tarifas, inversiones y financiamiento. Otro caso fue el de Servicio de Agua Potable y Cloacas en el cual se planteó un mecanismo mediante el cual los nuevos usuarios financiarían su propia incorporación a la red, modalidad que resultó impracticable dados la alta incobrabilidad de los cargos correspondientes. Ello dio lugar a la elaboración de nuevas pautas contractuales que fueron criticadas por contemplar ventajas adicionales a la empresa prestadora.

Con el mismo criterio se podría analizar el resultado de la renegociación de las concesiones ferroviarias impulsadas por las mismas empresas, todas ellas señalan sin embargo, un punto sustancial respecto de la vigencia de los contratos. Si bien las reglas de juego deben ser flexibles para adaptarse a nuevos escenarios y demandas sociales, permitiendo como posibilidad la revisión de las cláusulas contractuales, debe asegurarse la inamovilidad de los criterios básicos de regulación que sustentaron el proceso privatizador, ello en virtud de la necesaria seguridad jurídica que hace efectiva y viable la triple relación (usuario-prestador- ente regulador).

Esos criterios básicos que deben contener los marcos normativos, que ya han sido señalados se refieren a : la introducción de la competencia en los mercados, los resguardos contra los abusos de posición dominante en los mercados, la protección de los usuarios, el cuidado del medioambiente, el fomento de las inversiones y la incorporación de tecnología, la seguridad y confiabilidad del servicio, el libre acceso , la no discriminación y el uso generalizado del servicio, la razonabilidad de tarifas y la capacidad de control en beneficio del usuario por parte del ente regulador entre otros. Todos ellos permiten atribuir el carácter de “servicio público” a la prestación , que tendrá como caracteres la regularidad, uniformidad, continuidad y universalidad, tal como lo prevé la doctrina jurídica, en su tipificación del servicio público.

Otro aspecto que permite evaluar la capacidad del Estado para planificar y poner en práctica el marco regulatorio de los servicios , es la previsión de una jerarquización de los *objetivos asignados al proceso privatizador*.

La fijación de objetivos que se establece en los marcos regulatorios para organizar la configuración del mercado del servicio a privatizar, objetivos que suelen ser múltiples, no debe ser contradictoria y debe tener una cierta priorización y jerarquía, que

no complique la tarea del regulador. En principios estos objetivos debe fijarlos el Estado, que debe fijar las pautas sobre la prevalencia o jerarquía de los mismos como una política ordenadora. Esto evita un exceso de discrecionalidad por parte del regulador, ante la ausencia de criterios y facilita el control estatal.

Los criterios abarcarán desde la promoción de la competencia, como en el caso del Reino Unido⁹, las garantías para el usuario, la accesibilidad, la inversión en tecnología y otras.

La defensa de la competencia

El control de las prácticas anticompetitivas y de los actos de concentración empresaria constituye una dimensión regulatoria de especial importancia en mercados monopólicos u oligopólicos de servicios que, además de tener importancia estratégica están interrelacionados.

Gerchunoff y Canovas efectuaron una caracterización de los mercados de servicios públicos tras la privatización , señalando que uno de los rasgos notables de la experiencia argentina es la existencia sistemática de normas que tienden a preservar el carácter monopólico de las empresas privatizadas.¹⁰ El resultado ha sido la configuración y consolidación de estructuras de mercado altamente concentradas, como las telecomunicaciones, o la generación de procesos de integración vertical y horizontal de las cadenas productivas (gas natural, energía eléctrica).

A ello se suma, que la Ley de Defensa de la Competencia N° 22.262, sancionada en 1980, no se aplica a los servicios públicos porque primó el criterio de excluir de sus alcances a las actividades y servicios que contaran con organismos específicos de regulación . Esto significó que los servicios privatizados quedaron fuera de los controles de prácticas anticompetitivas, de abuso de posición dominante de mercado, fusiones, adquisiciones y control de capital , aún cuando algunas presentaran características de monopolio natural. Si se reglamenta la nueva ley de defensa de la competencia N° 25.156 sancionada en diciembre de 1999, podrían producirse cambios respecto de esta

⁹ Citado por Rodríguez Pardina, ob cit. 1998

¹⁰ GERCHUNOFF, P y CANOVAS, G: *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*, Revista Desarrollo Económico N° 136, Vol. 34, 1995.

problemática situación. La norma prevé la creación de un organismo de aplicación de la misma el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, que contaría con mayor autonomía que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, que funciona dentro de la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

La protección de los usuarios

La formalización de la protección de los derechos de usuarios y consumidores aparece en la Constitución de 1994 al incorporar nuevos derechos y garantías, destinados también a los usuarios de servicios públicos. La Carta prevé la necesidad de que las regulaciones en la materia contemplen la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control para lo cual se les otorga legitimación. No obstante esta disposición aún no ha sido reglamentada. La ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, incorporó un capítulo referido a los servicios públicos en el que determina obligaciones empresarias, en muchos casos más estrictas de las que resultan de los marcos regulatorios, pero aunque legisla sobre aspectos centrales de la relación entre empresas y usuarios, su aplicación es solamente de carácter supletorio, y subordinada al caso que la situación planteada no esté contemplada en los marcos regulatorios, (por ejemplo, el Reglamento Telefónico). Actualmente, si bien no se ha concretado aún, hay una tendencia a profundizar la participación del Poder Legislativo en el “control de los controladores”, revisando aspectos parciales o generales de los marcos regulatorios para reforzar la posición de los usuarios frente a las actuaciones de las prestadoras privadas de servicios públicos.

La autonomía de los entes reguladores respecto de los órganos de la Administración Central

Otro tema a ser evaluado, respecto a la eficacia de la actividad regulatoria y de control por parte de los entes reguladores, es la relación que existe entre ellos y los órganos gubernamentales que fijan las políticas del sector (tales como las Secretarías de Energía, de Transportes, de Comunicaciones, de Recursos Naturales y Medio Ambiente).

Un tema recurrente en nuestra administración pública ha sido la confusión que deriva de la superposición o falta de delimitación del alcance de las competencias entre ambos organismos, sumados a las constantes modificaciones estructurales y funcionales a que se ha sometido al Estado. Como resultado de ello, se ha comprometido la independencia del ente regulador respecto del órgano sectorial correspondiente, quedando aquél sometido a instancias políticas desestabilizadoras, afectando la continuidad de técnicos y especialistas.

La organización de los entes como entidades autárquicas no ha sido suficiente para evitar la falta de autonomía respecto del poder político y la captura por parte de las empresas prestadoras.

El caso más significativo fue el de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, inicialmente dependiente del MOSP, que en 1991 pasó a la Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. En 1996, a la Secretaría de Transporte, Obras y Comunicaciones, dependiente del mismo Ministerio. En el mismo año se crea la Secretaría de Comunicaciones dependiente de la Presidencia de la Nación, cambiando también la dependencia de la CNT. Finalmente la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, transformándose en la Comisión Nacional de Comunicaciones, organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones, recientemente transferido a la órbita del Ministerio de Infraestructura y vivienda. Las atribuciones originales del organismo de control fueron sucesivamente recortadas a favor de la Secretaría del área, la cual asumió la función de fijar tarifas, decidir acerca de la prórroga del período de exclusividad de las licenciatarias, etc. Más tarde se formalizaría la división de tareas entre el ente y la Secretaría, quedando a cargo de ésta la formulación de políticas y las potestades reglamentarias y la CNC, tendría a su cargo las tareas de control. Un esquema similar se adoptó respecto de los servicios de transporte, y otro tanto se puede decir del Órgano de Control de las Concesiones Viales, que solamente se dedica a controlar el cumplimiento de los contratos.

Lo que revelan las relaciones interinstitucionales entre los entes de control y los órganos de la Administración es una clara falta de independencia de los entes y una profunda injerencia política en las tareas regulatorias, situación señalada como peligrosa

para el cumplimiento de los objetivos de los entes y señalada por Gordillo cuando afirmaba que el ente concedente no debe controlar.

El problema de la captura de los organismos de regulación

La captura de los entes reguladores por la empresa regulada, es un aspecto de las relaciones institucionales a tener en cuenta en los esquemas regulatorios vigentes.

Entre los factores que coadyuvan a conservar la independencia del ente regulador están, entre otros, la separación vertical entre transporte y distribución, (ENARGAS, ENRE), la existencia de más de una empresa prestadora del servicio, resultando mayor el riesgo de captura cuando existe un solo proveedor (Caso Aguas Argentinas y el ETOSS). La necesidad de aprobación parlamentaria de los miembros del Directorio, el mecanismo de audiencia pública, son factores que contribuyen a evitar la captura.

Otro problema adicional es el que Vispo denomina “cooptación bifronte”, en la cual los entes sufren a la vez los embates de las empresas reguladas y la presión del poder político, situación que suele observarse cuando se presenta algún conflicto de carácter complejo.¹¹

Los mecanismos hasta ahora más idóneos para reforzar la labor de los entes reguladores y evitar los crecientes riesgos que devienen de la insuficiente capacidad institucional para establecer límites a las relaciones entre los actores la constituyen los mecanismos de difusión y consulta tales como la audiencia pública, cuya importancia ha resaltado Gordillo, en su obra *Después de la Reforma del Estado*, la legitimación de organizaciones de consumidores y usuarios y de los instrumentos a los que apelan para defender sus derechos frente a las empresas prestadoras y así como su participación en la actividad de los entes reguladores en sus diversas modalidades, sea formalmente en sus directorios o informalmente como entidades de consulta. También aporta a una mayor institucionalidad el fortalecimiento de las competencias y capacidades de los organismos

¹¹ VISPO, A: *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Grupo Editorial Norma., Bs As, 1999

externos de control y la organización administrativa de los entes acorde a los objetivos que persiguen.

Conclusiones sobre la función regulatoria del Estado en materia de servicios públicos privatizados.

Uno de los procesos que más ha impactado a los argentinos en los últimos tiempos es sin duda el generado a través de la reforma del Estado. En este marco se produjo la transferencia de la mayoría de los servicios públicos al sector privado, abandonando el Estado su rol empresario para asumir el papel de regulador de las actividades y servicios públicos transferidos.

Frente a esto aparece como interrogante en primer lugar cuál debe ser la capacidad del Estado para desarrollar la función regulatoria y cómo garantizar un funcionamiento eficaz de las organizaciones que cumplen esa función.

También es importante cuestionarse acerca del papel a desempeñar por el ciudadano en tanto usuario de un servicio, en el control de actividades que se desarrollan generalmente en condiciones monopólicas y que afectan directa y sensiblemente su calidad de vida.

La actividad regulatoria del Estado, dentro del modelo económico en que estamos insertos, se orientó siempre, a corregir las fallas del mercado, con un criterio estrictamente tecnológico, orientado hacia la eficiencia y tratando de poner obstáculos al enriquecimiento excesivo de los concesionarios o licenciatarios derivados de la renta que genera la explotación de un servicio público en condiciones monopólicas o cuasi monopólicas, es así que en la legislación que acompaña las privatización de servicios como las telecomunicaciones o el gas natural y la electricidad, aparece contemplado en sus artículos como legítimo la obtención de una “rentabilidad razonable”.

Pero lo que cabe preguntarse hoy es si el Estado va a encarar políticas regulatorias destinadas a corregir las fallas del mercado que se producen en cuanto a los servicios públicos o si está dispuesto a responder a criterios más democráticos destinados a fomentar la inclusión social, proteger el medioambiente, asegurar la calidad de los servicios, etc.

En lo que hace a servicios públicos domiciliarios, la privatización regionalizada mantuvo en general la modalidad monopólica. Los monopolios regionales o zonales se dieron respecto del gas natural, la electricidad, las telecomunicaciones, casos todos ellos en los que se preveía que la actividad regulatoria iba a ser previa a la privatización y transferencia, pero esto solamente se verificó en algunos casos como el gas y la electricidad que contaron con una ley como marco. Los transportes como el ferrocarril, el agua potable y las telecomunicaciones, tuvieron sus entes reguladores con posterioridad.

En general, toda la actividad regulatoria, sea a través de leyes, decretos u otras vías, entró muchas veces en colisión con las disposiciones contractuales con lo que llegamos al momento actual en el que en materia regulatoria, lo que abunda es la ambigüedad, poca precisión respecto de los derechos y obligaciones de los usuarios y sobre todo respecto de los alcances de la intervención del Estado en procesos como el alza de tarifas, en el que tanto los usuarios como los organismos estatales competentes, se limitaron a aceptar situaciones de hecho que hacen a la rentabilidad y condiciones de desarrollo empresario de las empresas prestadoras y evaluaciones técnicas de los organismos de control competentes. Ante la urgencia de completar cambios frente a un nuevo macrocontexto económico y social generado por la emergencia, la ciudadanía se pregunta si la electricidad, el agua potable, el teléfono, el gas, constituyen realmente servicios públicos y por lo tanto debe resguardarse su regularidad, continuidad y accesibilidad de las prestaciones a todos los habitantes, o son meros productos de consumo optativo para la población, cuya calidad y costo depende la ecuación económica de rentabilidad de la organización prestadora. Lo cierto es que hoy los argentinos, se encuentran ante la posibilidad cierta de quedarse sin la prestación de servicios esenciales sea porque las empresas prestadoras no pueden garantizar la calidad exigida frente a un cambio en las condiciones del mercado, sea porque el aumento de tarifas, hace al servicio inaccesible para buena parte de la población. Si bien existe legislación, como la de defensa al consumidor o defensa de la competencia, como instrumentos para asegurar a los ciudadanos el acceso a los servicios públicos, ésta es de aplicación supletoria frente a los marcos regulatorios o los contratos de concesión.

Hoy que la Ley 25561, abre la puerta para la revisión de dichos contratos y la negociación entre las empresas y el gobierno de los mismos, aparece el fantasma del "peligro de la inseguridad jurídica", que amenaza por igual a las empresas y a los usuarios

al poder remover las condiciones iniciales de los acuerdos celebrados en un marco más estable.

El retorno a la "seguridad jurídica", compromete a los tres órganos de gobierno, asegurando, cada uno desde sus funciones específicas la vigencia y el cumplimiento pleno de las leyes fundamentales de la Nación.

Podría afirmarse que la consolidación de la legitimidad del sistema regulatorio referido a la prestación de servicios privatizados, evitando el riesgo de captura y respetando los derechos de los actores involucrados hace necesario fortalecer los organismos competentes, en base a decisiones políticas que pongan de manifiesto la importancia de la función regulatoria que tiene hoy el Estado. Ello exige, transparencia en las decisiones, claridad en la gestión de los entes, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, y respeto por parte de los organismos de la administración pública de la independencia institucional que requieren los entes reguladores para alcanzar el equilibrio adecuado entre los actores del sistema.

Sobre el particular, el trabajo realizado por el Dr. Oszlak, la Lic. Ruth Felder y Lic. Karina Forcinito, concluye que " los organismos creados por el gobierno argentino para regular los servicios públicos privatizados, presentan déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige el resguardo del interés público involucrado"¹²

Ateniéndose a la teoría tradicional acerca del objeto de la regulación estatal, como se vio anteriormente respecto de los criterios para la adopción de medidas regulatorias y desregulatorias, la función regulatoria estatal debe estar destinada a preservar las condiciones de funcionamiento eficaz del mercado, para evitar que los prestadores, en muchos casos (sobre todo en los de prestación de servicios públicos) monopólicos, abusen de su posición dominante en el mismo.

Asimismo, la función regulatoria debe tener un componente de proyección que contemple el desarrollo del sector a largo plazo con la incorporación de las obras y la tecnología necesarias para su eficaz desempeño futuro, garantizando una cada vez mayor universalidad, y accesibilidad por parte de todos los sectores sociales y en todas las regiones del territorio nacional. Ello sólo es posible, si los gobiernos sostienen una dirección definida y previsible en su política económica, y entre otros, marcos regulatorios

contractuales estables que ofrezcan a las instituciones prestadoras un horizonte previsible dentro del cual proyectar sus inversiones y condiciones de prestación.

Sin embargo, hasta ahora lo que puede observarse es que la urgencia por retirar al estado e las prestaciones sociales, provocó un brusco cambio del papel del Estado, que no ha podido asumir en su totalidad ; las actividades respecto de su función regulatoria en materia de prestación de servicios privatizados adolecen de un desfase histórico respecto de la privatización del servicio, falta de jerarquía normativa de los instrumentos reguladores por la escasa o nula participación parlamentaria en su elaboración, dependencia político-administrativa de organismos del sector centralizados del Estado, cooptación en algunos casos por parte de la empresa , falta de instrumentos para dar coherencia a la renegociación de contratos, vacíos normativos y escasa o nula participación de los usuarios en los procesos vinculados a las condiciones de prestación del servicio, sumados a procesos de control externo aún insuficientes.

Ello ha imposibilitado el cumplimiento eficaz de los objetivos regulatorios, uno de los postulados centrales del proceso de reforma del Estado iniciado hace más de una década.

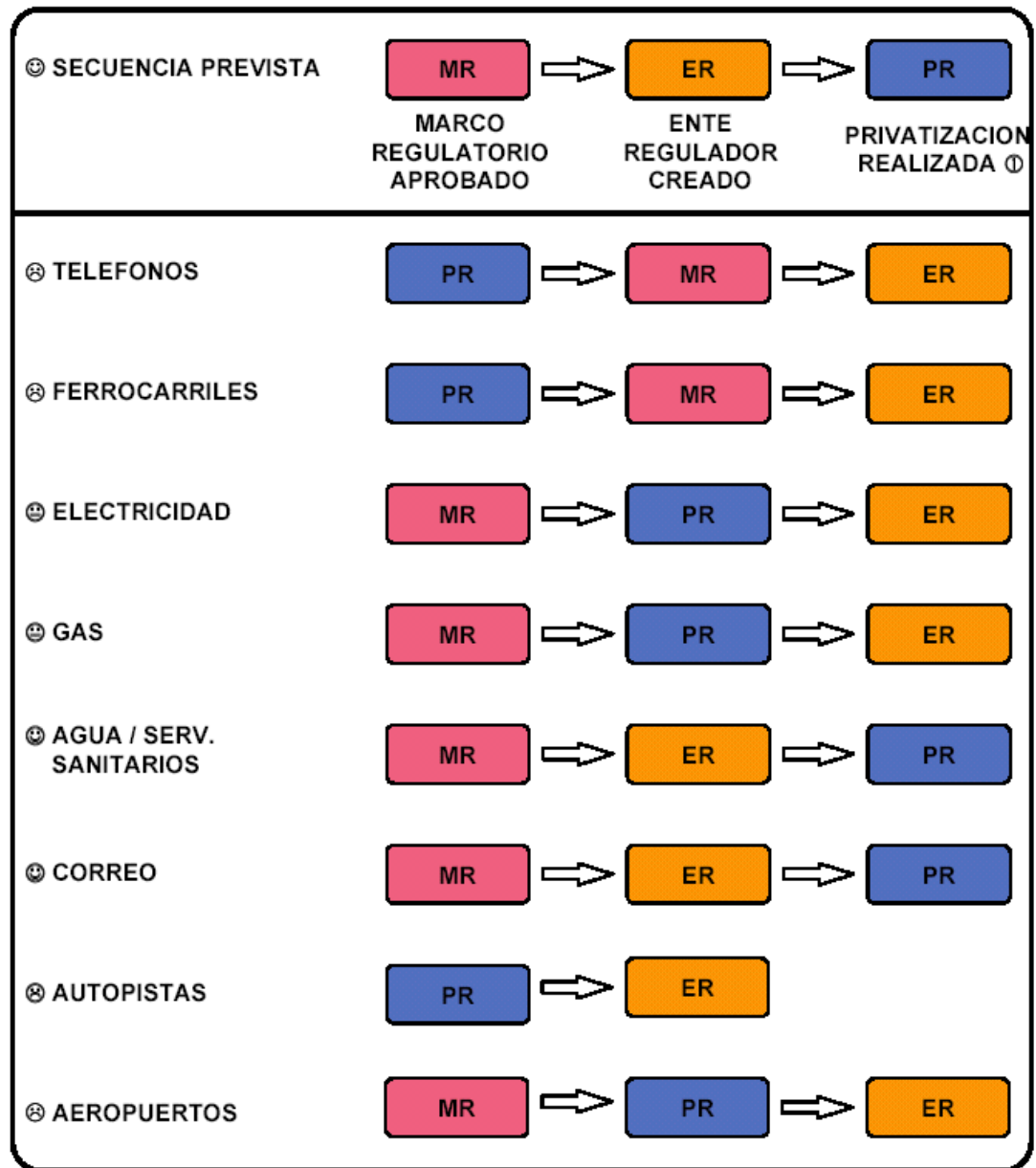
Las falencias indicadas permitieron además un amplio margen para la discrecionalidad política tanto en lo que hace a la designación de autoridades como en lo referente a la resolución de conflictos respecto de condiciones de prestación y tarifas, que provocó debilidades crecientes en la organización de los entes de control.

¹² OSZLAK,O y Otros: obra citada, pag. 62.

	AMN Mendoza	AMC Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza	AMN Mendoza
Actividad regulada	Actividad nuclear	Telecomunicaciones, Correo y Radiodif..	Transporte terrestre nacional	Transporte terrestre metropolitano	Transporte y distribución de gas	Transporte y distr. energía eléctrica	Provisión agua potable y desagües cloacales	Red de accesos a la Cdad de Bs. As.	Servicios aéreos
Norma Creadora	Ley 24.804	Dcto 660/96	Dcto 660/96	Ley 25.031	Ley 24.076 y Dcto 1738/92	Ley 24.065 y Dcto 1398/92	Ley 23.696, convenio del 10/2/92 y dcto 999/92	Dcto 1994/93	Dcto 375/97
Tipicidad jurídica, dependencia Funcional y sede	Entidad autárquica c/ capacidad para actuar en el derecho público y privado.	Organismo descent. Sec.de Comunicac. Presid. De la Nación, Cdad.de BA. Pueden establecerse delegaciones en las provincia	Organismos descentralizado Secret.de Transporte MEOSP	Organismo Interjurisdiccional integrado por el PEN, el PE de la Pcia de Bs As y el Gob de la Cdad de Bs As y municipios del área metropolitana BA	Entidad autárquica con plena cap jurídica para actuar en el Dcho público y privado MEOSP, Cdad de Bs As y delegaciones en las provincias con áreas de distrib.	Entidad autárquica con plena cap jurídica para actuar en el Dcho público y privado	Entidad autárquica con plena cap jurídica para actuar en el Dcho público y privado	O.descentr. c/ autarquía económica financiera y plena cap jurídica para actuar en el Dcho público y privado MEOSP	Organismo autárquico Secretaría de Transporte, MEOSP
Organo de Administración	Directorio de 6 miembros designado por el PEN, por 6 años con renovación por tercios c/ dedicación exclusiva. Dos de ellos a propuesta de las HCD y HCS	Directorio de 6 miembros, uno es el Pte, designados por el PEN por 5 años renovables por un período. Un vocal es a propuesta de CFT		Directorio integrado por el Secret. De OySPub de la Nac, Ministro de OSP de la Pcia de BA y Secret de Prod y Servicios de la Cdad de Bs As	Directorio de 5 miembros designados por el PEN, dos de ellos a propuesta de los gobernadores de las provincias duran 5 años con renovación indefinida y dedic. Exclusiva	Directorio de 5 miembros designados por el PEN, dos de ellos a prop del CFEE duran 5 años con renovación indefinida y dedic. Exclusiva	Directorio de 6 m, que representan al PEN, Pcia de B A y Gob. de la Cdad de BA, dos por c/jurisdicc. Duran 6 años con una sola renovación	Directorio de 5 miembros elegidos por 5 años con renovación indefinida. Se eligen por concurso público	Directorio de 4 miembros elegidos por el PEN por 3 años con renovación indefinida y dedicación exclusiva
Recursos y control	Aportes del tesoro y tasa regulatoria	Tasas de verif y fiscaliz, derechos y aranceles y el producido de tareas técnicas			Tasas de inspección y control, subsidios y herencias multas y decomisos Control LAF	Tasas de inspección y control, subsidios y herencias multas y decomisos Control LAF	Aportes de sus integrantes Suma fija recaud.por el concesionario. Tasas de control de contaminación control laf	Alicuotas establecidas en el art. 8° Ley 17520. Multas subsidios sujeto al control de la LAF	Canon abonado por el concesionario o Multas Sujeto al control de LAF
Normas de aplicación	Se aplica la L8PA. Al personal se le aplica LCT	Se aplica la Ley de Proc. Administrativos		37	Se aplica la LPA. Al personal se le aplica LCT	Se aplica la LPA. Al personal se le aplica LCT		Se aplica la LPA.	Se aplica la LPA. Al personal se le aplica LCT

CUADRO N°1

CUADRO N°2



① INCLUYE PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES

Ref.

Cuadro perteneciente al trabajo *La capacidad regulatoria del Estado*, obra citada pag. 22. sobre la secuencia privatizadora de los distintos servicios públicos.

CUADRO N° 3

Cuadro indicativo de facultades y deberes de los entes Reguladores.

<i>FACULTADES</i>	<i>DEBERES</i>
<i>Fiscalización y control del concesionario</i>	<i>Brindar asesoramiento</i>
<i>Aprobación de tarifas</i>	<i>Dar publicidad de sus actos</i>
<i>Protección del usuario</i>	<i>Informar al Ministerio del cual dependen</i>
<i>Aprobación de planes de mejora y expansión</i>	<i>Deber de confidencialidad</i>
<i>Prevención de conductas monopólicas</i>	
<i>Protección del medioambiente, la propiedad y la seguridad pública.</i>	
<i>Intervención en cuestiones contractuales</i>	
<i>Establecimientos de restricciones al dominio</i>	
<i>Percepción de tasas.</i>	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIEU, Pedro: "Centralización y descentralización en la Argentina", Documentos del CLAD, IV Congreso.

ARROYO, Daniel: "Estado y sociedad civil en el proceso de descentralización", FLACSO, 1997.

BIANCHI, Alberto: "La regulación económica" Tomo I, Edit. Ábaco, Bs. As., 2001.

BOERINGER, Edgardo: "El papel del Estado en América Latina", Revista Estado y Economía en América Latina, México, 1999.

BRITO, Mariano R. y DELPIAZZO, Carlos: "Derecho Administrativo de la regulación económica", Montevideo, 1998.

CAO, Horacio y RUBINS Roxana: "Características de la reforma del estado en el nivel subnacional de la República Argentina", Revista Convergencia, N° 19, México, 1999.

CLAD: "Una nueva gestión pública para América Latina", 1998.

CLAD: Revista "Reforma y Democracia" N°s 11,12,13,14,15 y 16.

CORAGGIO, José Luis, "Poder local, poder popular", Montevideo, 1987;

"Descentralización, el día después.....", Fondo de Cultura Económica México, 1994.

DOMENICONI, Héctor: "La reforma del Estado en la Argentina", documentos del CLAD, I Congreso Interamericano sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 1996.

DROMI, Roberto: "Derecho Administrativo" 9° edición, Edit. Ciudad Argentina, Bs. As., 2001.

FELDER, Ruth y LOPEZ, Andrea: "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados, La experiencia Argentina", Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N°14,, Venezuela, 1999.

FINOT, Iván: ""Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina".

GARCIA DELGADO, Daniel: "Estado, Nación y Globalización"; "Nuevos escenarios locales, el cambio del modelo de gestión", Ariel, 1998.

GERCHUNOFF, P. y CANOVAS, G.: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", Revista Desarrollo Económico N°136, Vol. 34, 1995.

GORDILLO, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I Parte General , Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1997.

HUTCHINSON, Tomás y otros: "Reforma del Estado", Bs. As., 1990.

KLIKSBURG, Bernardo: "La reforma de la Administración Pública en América Latina".

MARTIN MATEO, Ramón : "El marco público de la economía de mercado", Madrid, 1999.

MENEM ,Carlos y DROMI, Roberto: "Argentina por regiones", Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As. 1997.

OSZLAK,Oscar y otros: "La capacidad regulatoria del Estado en Argentina", documento de la Maestría en Administración Pública , Fac. de C. Económicas UBA, 2000.

"La formación del Estado Argentino", Edit. Belgrano, Bs. As.1990.

RODRÍGUEZ PARDINA, M., PETRECOLLA, D. y CRUCES, G.: "Regulación y competencia en los servicios públicos privatizados.Diagnóstico y Propuestas", Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, Nota N°3, Buenos Aires, 1999.

ROSANVALLON ,Pierre: "La nueva cuestión social: repensar el estado providencia" ; Manantial, 1995.

SORIANO GARCIA, José E: "Desregulación y Servicios Públicos (las dificultades que puede encontrar un proceso desregulador y privatizador)", Documento de las Jornadas Internacionales de Servicios Públicos, Mendoza, 1994.

SPILLER, P.: "Costos y Beneficios de la regulación", Seminario Internacional de Regulación de Servicios Públicos, Sta Fe de Bogotá, 1997.

STIGLITZ, Joseph E: "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington", Revista Reforma y Democracia, CLAD, N°12, Venezuela, 1998.

VISPO,A: "Los entes de regulación . Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina", Grupo Editorial Norma., Bs. As., 1999.