

PRIVATIZACION Y CAPACIDAD DE REGULACION ESTATAL: UNA APROXIMACION TEORICO- METODOLOGICA

Oscar Oszlak

Introducción

La década del 90 se caracterizó por un cambio fundamental en el papel del estado en la región. En el nivel nacional, muchos gobiernos renunciaron total o parcialmente a una porción importante de su función de prestación directa de bienes y servicios, lo cual se manifestó en la transferencia de estas responsabilidades a instancias subnacionales y al mercado.¹ Una tendencia generalizada a la desregulación y a la tercerización de ciertas gestiones, completó gran parte del cuadro de transformaciones fundamentales en la composición y dimensión de su aparato institucional.

Luego de la privatización de empresas públicas, el estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la de regulación de los respectivos mercados. Esta sustitución resulta inevitable, ya que el estado no puede desprenderse de la responsabilidad de velar por la producción y entrega de esos bienes y servicios, en tanto tengan un carácter público y, por lo tanto, deban ser ofrecidos a los usuarios en forma oportuna, no discriminatoria, con la calidad adecuada y a costos razonables. Al descentralizar o privatizar su producción y entrega, el estado debe crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones. Este es, posiblemente, uno de los cambios fundamentales producidos en los últimos años en el papel del estado, allí donde se avanzó en la implementación de estas políticas.

En muchos países de la región, los procesos de privatización se han extendido a instancias subnacionales de gobierno. Así, estados federativos, provincias u otras unidades jurisdiccionales, a imitación de los respectivos estados nacionales, también optaron por privatizar empresas públicas e inclusive por municipalizar servicios de educación, salud u otros. De manera que en estos niveles, tal como ocurre por ejemplo en los Estados Unidos, los gobiernos estatales también debieron asumir un rol regulador.

La típica manera de organizar estas funciones reguladoras, sea en el nivel nacional o subnacional, fue creando entidades de muy variada denominación: entes reguladores, superintendencias, institutos, comisiones u otras por el estilo. En general, se trata de organizaciones que gozan de un grado relativamente alto de autonomía e incluso de autarquía financiera, que asumen una serie de responsabilidades vinculadas con la

¹ Estas tendencias han sido mucho más marcadas en ciertos países (v.g. Argentina), donde la privatización y la descentralización de servicios tuvieron un alcance y una profundidad máximos, existiendo toda clase de situaciones intermedias (como Brasil o Chile, que privatizaron algunas empresas públicas y otras no) y llegando al extremo del Uruguay, donde a excepción de la concesión del Puerto de Montevideo no se llevó a cabo ninguna privatización.

problemática de la regulación, que mantienen distinto tipo de vinculaciones funcionales y jerárquicas con los niveles superiores de gobierno y que han alcanzado diferente grado de desarrollo institucional.

Durante los escasos diez años que abarca aproximadamente la experiencia privatizadora en América Latina, se ha generado una nutrida literatura sobre el tema de la regulación. Parte de ella se refiere, en general, al rol regulador del estado o a la regulación como problema teórico, sin referencia específica a su papel en la regulación de empresas privatizadas.²

Otra parte de la literatura se ha dedicado a analizar técnicamente los problemas que entraña ejercer la actividad reguladora en sectores particulares de servicio, que presentan una especificidad derivada de la propia naturaleza de las prestaciones, los mecanismos de determinación de precios, la competitividad de los mercados, etc. A su vez, algunos trabajos originados en los propios entes, tienden a mostrar sus respectivos logros en la materia, con poca objetividad y dudosa rigurosidad en el tratamiento conceptual y empírico.

Una de las falencias principales en este campo de estudios radica en la ausencia de trabajos que aborden sistemáticamente el problema de los déficit de capacidad institucional de los entes para cumplir con sus funciones reguladoras. Unas pocas investigaciones se han dedicado a esta temática y otras incluyen referencias casuales o no sistemáticas.³ En este capítulo, propongo desarrollar un esquema metodológico para abordar el tema, como paso inicial de un esfuerzo de investigación más amplio y ambicioso.⁴ Si bien el trabajo se basa en un conocimiento somero de la experiencia latinoamericana, las referencias no pretenden ser representativas de los diferentes países y sólo aspiran a ilustrar, empíricamente, los aspectos teóricos o metodológicos tratados.⁵

Luego de plantear algunas definiciones relativas al tema y presentar un marco conceptual, me referiré a las privatizaciones y la función regulatoria, deteniéndome en las diferentes modalidades con que se manifiesta esa función. Argumentaré que cada una de ellas presenta exigencias muy específicas en términos de capacidades institucionales para su desempeño. En apoyo de esta afirmación, introduciré el concepto de déficit de capacidad institucional (DCI) para aludir a los diversos tipos de factores que pueden impedir el

² Merecen destacarse los trabajos precursores compilados por R. G. Noll (1985), así como los textos de Elkin (1985), Majone y La Spina (1993) y Stark (1996), entre otros.

³ Así por ejemplo, los textos compilados por Barrionuevo y Lahera en **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?** (CLAD/Eudeba, 1998) intentan abordar la problemática de los déficit de capacidad institucional existentes en algunos entes reguladores de las áreas de electricidad, agua y telecomunicaciones en varios países de América Latina. También merecen destacarse varios de los artículos reunidos en **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, por parte de Oscar Muñoz Goma (Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1999).

⁴ Se trata de una investigación que tiene como objetivos: a) evaluar la situación de los diferentes países de la región en lo relativo a su capacidad reguladora de servicios públicos privatizados y b) esbozar algunas comparaciones según casos, sectores u otros criterios de clasificación, con la intención de obtener un primer diagnóstico global sobre la situación que presentan actualmente los estados latinoamericanos en el cumplimiento de un papel tan fundamental. Para ello, se partirá de un análisis empírico realizado en dos países (Argentina y Bolivia); de los resultados que se obtengan a partir de una encuesta dirigida a un número significativo de entes reguladores de América Latina; y de las observaciones y referencias efectuadas sobre el tema por una vasta literatura. Esta encuesta fue enviada a alrededor de cien entes incorporados a una base de datos generada al efecto. A la fecha de realización de este estudio, se han recibido las primeras respuestas a la encuesta.

normal ejercicio de las variadas funciones regulatorias. Para ello, expondré un modelo analítico y un esquema metodológico para el análisis de dichos DCI. Finalmente, me referiré a algunas experiencias de la región en la materia, tratando de demostrar la importancia de analizar la capacidad institucional de los entes en el marco de una conceptualización que dé cuenta de las distintas especificidades (sectoriales, funcionales, nacionales, tecnológicas u otras) involucradas en la actividad reguladora.

Aspectos conceptuales de la regulación

El tratamiento conceptual de la regulación admite un extenso abanico de temas, en su gran mayoría de carácter técnico, relacionados con concesiones, tarifas, inversiones, mercados, desarrollos tecnológicos y otros por el estilo. No son éstos los temas a tratar en este capítulo, sino aquellos más directamente relacionados con la capacidad institucional para el cumplimiento del rol de regulación estatal. Por lo tanto, consideraré en primer lugar algunos aspectos definicionales vinculados con la regulación, comenzando por el concepto mismo, para luego especificar, analíticamente, su aplicación a la regulación de empresas públicas privatizadas.

Son diversas las definiciones de regulación que surgen de la abundante bibliografía disponible (v.g., Mitnick, 1980; Stigler, 1981; Selznick, 1985; Majone y La Spina, 1993, Lahera, 1998, entre otros). En lugar de aportar una definición propia, señalaré cuatro características comunes a las mencionadas. Así, la regulación parece ser:

- una función indelegablemente estatal, ejercida principalmente sobre actividades privadas (aunque, a veces, también públicas);
- en las que está involucrado un interés social;
- orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades, para preservar ese interés social;
- amparándose para ello en una normativa que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal, haciendo posible, en casos de incumplimiento, la aplicación de sanciones.

En cuanto a la regulación de servicios públicos privatizados, partiré de un marco conceptual cuyos rasgos salientes pueden describirse como sigue.⁶ La prestación y regulación de servicios públicos supone una relación entre empresas prestadoras y usuarios, mediada por acciones estatales. En la Figura 1 se representan los actores que participan en las relaciones triangulares así creadas y la naturaleza de los vínculos que establecen entre sí. En cada vértice del triángulo tienen lugar diferentes procesos que merecen ser examinados separadamente pero, a su vez, también las vinculaciones entre los vértices pueden resultar de gran importancia para el análisis.

Denominaré a los actores identificados como el *estado regulador*, los *prestadores de servicios* y los *usuarios*. En el vértice asignado al estado, se deciden cuestiones relativas al ámbito de la regulación, los aspectos que abarca y sus alcances, los criterios de aplicación, los marcos jurídicos y los mecanismos institucionales a emplear para asegurar su vigencia. En el vértice de la producción, los prestadores, dentro del marco regulatorio establecido, adoptan políticas relativas a los volúmenes de los servicios ofrecidos, los tipos de usuarios, las tecnologías a emplear, los costos y precios, las inversiones

⁶ El marco analítico presentado ha sido desarrollado anteriormente en Oszlak y Felder (1998). En el presente trabajo se le han introducido algunas modificaciones que le confieren un alcance más generalizado que en el original, que fue concebido especialmente para el caso argentino.

requeridas, la introducción de nuevos productos y las estrategias para maximizar los beneficios de la explotación y ganar nuevos mercados, extender las concesiones o contrarrestar la acción reguladora. En el vértice del consumo se decide -siempre que sea posible- la utilización o no de los servicios, los eventuales sustitutos a emplear (v.g. gas por electricidad; transporte ferroviario por automotor), la frecuencia o alcance de la utilización de los servicios, las tácticas de “free riders” (“enganches” a redes, viajes sin pasaje), las estrategias individuales, familiares o empresarias para afrontar el costo de los servicios.

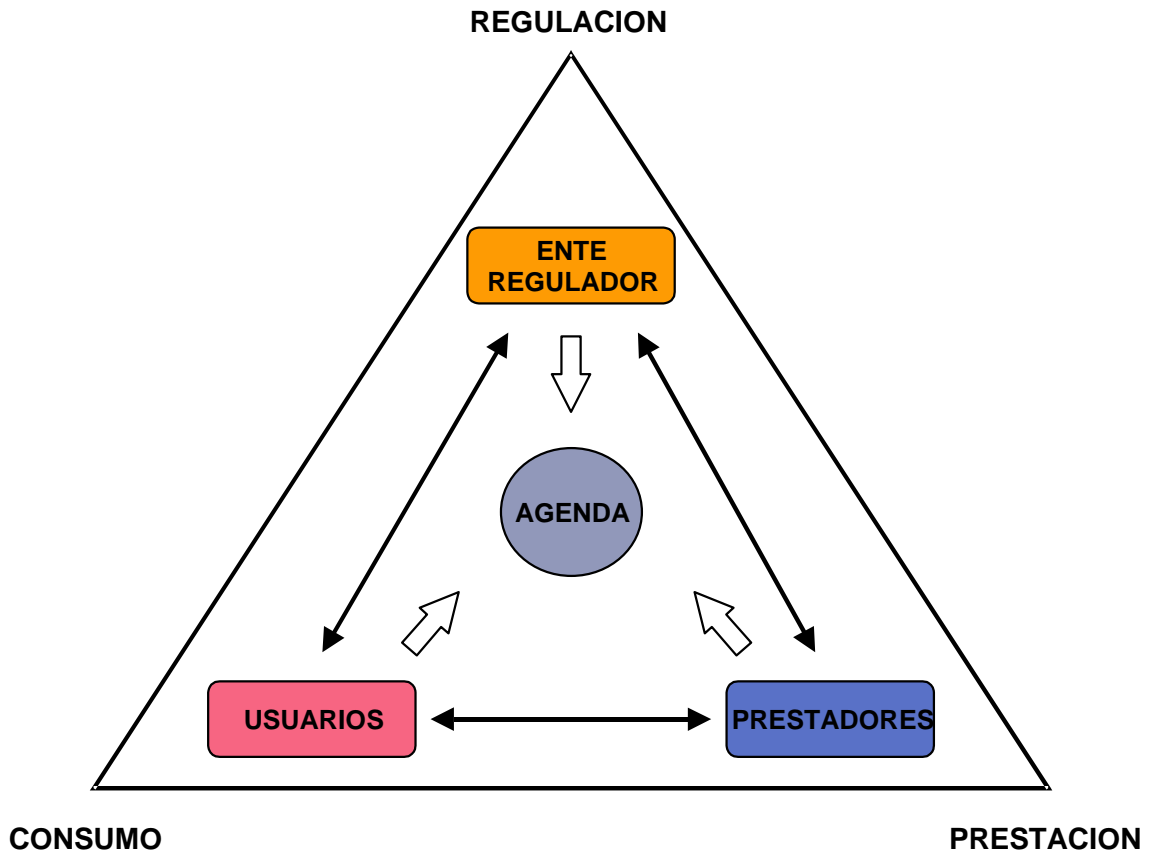
Los actores mencionados poseen combinaciones diversas de recursos de poder (materiales, de información, de coerción y de legitimidad), que respaldan las decisiones que adoptan y que se ponen en juego en la relación con los otros actores. Considerando estos recursos, es posible analizar las relaciones que mantienen los actores ubicados en cada vértice del triángulo y el tipo de cuestiones que están en juego en ellas.

En el vínculo **regulación-prestación**, los problemas centrales que se plantean son, por ejemplo, los de la capacidad institucional, legitimidad y poder coercitivo de los órganos reguladores para ejercer su rol. Esto incluye, entre otras cosas, conocer con precisión qué significa regular, cómo se define el rol estatal en este aspecto, con qué alcance, cómo salvaguardar el interés público en este sentido, qué problemas de “captura burocrática” se suscitan o cuál es la efectividad de los recursos de coerción y legitimidad que tiene el estado frente a los de información y recursos materiales que manejan las empresas como base de su poder relativo.

En el vínculo **prestación-consumo**, las partes toman posición frente a cuestiones tales como el grado en que los servicios que se prestan satisfacen las necesidades de los usuarios; la medida en que la prestación discrimina según usuarios (por ejemplo, en cuanto al alcance geográfico); los criterios de rentabilidad frente a las inversiones requeridas para su suministro; la razonabilidad de los precios o tarifas y los patrones de comparación; la incidencia de las tarifas sobre el presupuesto de los usuarios y el impacto sobre los precios relativos, la equidad distributiva, etc.

FIGURA 1

**PRESTACION, CONSUMO Y REGULACION:
ACTORES Y PROCESOS**



Finalmente, en la relación **regulación-consumo** se verifica en qué medida queda amparado el interés de los usuarios; qué canales abre la regulación a la participación ciudadana; cuál es la efectividad del rol estatal; cuanta legitimidad gana o pierde el estado en el ejercicio de su función reguladora; qué transferencias de recursos se producen mediante los precios y otras consecuencias derivadas de estos vínculos.

De todas las relaciones y procesos previamente enumerados, el presente trabajo considerará, especialmente, los que tienen lugar en el “vértice” de la regulación, ya que la “densidad” y orientación de esas interacciones reflejarán, en última instancia, la capacidad institucional del estado para cumplir eficazmente su rol regulador. Los otros vértices y sus interrelaciones conforman, no obstante, dimensiones analíticas en las que pueden hallarse explicaciones parciales a los déficit de capacidad institucional existentes o bien proporcionan información contextual imprescindible para comprender las restricciones a las que se halla sujeta la función reguladora.

La institucionalidad regulatoria incluye la formulación de objetivos y alcances de esta función, es decir, definiciones acerca de los bienes que se pretende resguardar a través de la regulación, las cuales remiten a la pregunta: ¿por qué regular? Además, requiere establecer modalidades adecuadas para cumplir con estos objetivos y poner en marcha instrumentos específicos de intervención. Veamos estos tres aspectos por separado.

En general la regulación se orienta por alguna combinación de los siguientes objetivos:

- garantizar condiciones técnicas para la operación eficiente y confiable del servicio;
- introducir modificaciones en la configuración de los mercados de producción y distribución;
- garantizar la vigencia de reglas generales y homogéneas para todas las empresas prestadoras;
- estimular la inversión y el desarrollo tecnológico en la provisión del servicio;
- gestionar eficiente y equitativamente los recursos comunes;
- promover el acceso a los servicios básicos por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas;
- proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos;
- controlar eventuales impactos sobre el medio ambiente.⁷

En función de alguna combinación de estos objetivos que se considere deseable, es posible definir las modalidades de intervención regulatoria, incluyendo la identificación de procesos susceptibles de ser regulados y las orientaciones y límites que se establecerán. Entre las modalidades de regulación usuales pueden mencionarse:

- La concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio;
- La revisión periódica y aprobación de precios y tarifas;
- La definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnico-operacionales;
- La promoción y defensa de la competencia en los sectores que admiten múltiples prestadores;
- El seguimiento del grado de cumplimiento de obligaciones contractuales de las empresas, especialmente inversiones;
- La aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras;
- El establecimiento de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la interconexión de redes;
- La elaboración de requisitos para la publicación de estados financieros e informes públicos por parte de los operadores;
- La atención de reclamos y controversias suscitados tanto entre empresas y usuarios como entre empresas entre sí;
- La defensa de los derechos de los usuarios y la promoción de instancias y formas de participación de los mismos en los órganos de representación de los entes;
- La aplicación de sanciones y multas por incumplimiento de estándares técnicos a observar por las empresas, sea por fallas en el servicio, defectos de calidad, abusos en las tarifas u otros.

Es necesario aclarar que no existen relaciones unívocas entre objetivos a alcanzar y

⁷ Estas son algunas de las dimensiones que plantea Martín (1996) en su propuesta para el análisis de los regímenes de regulación.

modalidades de intervención regulatoria, ya que el logro de un objetivo puede demandar intervención sobre varios procesos (v.g. habilitar a las empresas prestadoras y supervisar los niveles tarifarios son parte de las funciones dirigidas a asegurar condiciones de competencia en los mercados) e, inversamente, la regulación de algunos aspectos de la actividad puede satisfacer más de un objetivo de los anteriormente mencionados (v.g. la aplicación de sanciones y multas por incumplimientos contractuales o fallas en la calidad del servicio puede, a la vez, contribuir a proteger los intereses de los usuarios, controlar eventuales impactos sobre el medio ambiente y promover el acceso a los servicios de todos los usuarios potenciales).

Finalmente, dada una combinación de objetivos y modalidades de regulación, se requiere una dotación de recursos institucionales que, en un sentido amplio, incluye un marco normativo favorable, apoyos políticos oportunos, un esquema organizativo adecuado, insumos en cantidad y calidad suficientes y recursos humanos altamente capacitados. Por lo general, esta tarea de diseño institucional se desarrolla a través de la propia práctica de la actividad regulatoria, lo cual explica en parte los serios déficit de capacidad que revela la organización y funcionamiento de los entes correspondientes.

Las privatizaciones y la función regulatoria

De acuerdo con las “mejores prácticas”, los entes reguladores deben crearse una vez dispuesto el marco regulatorio para las actividades del respectivo sector, **y antes de la firma de los contratos de concesión**. De esta manera, se asegura que los contratos que en definitiva suscribe el gobierno no se aparten de la letra y el espíritu de ese marco regulatorio, extremo que precisamente el ente debe impedir. La experiencia demuestra, no obstante, que muchos entes fueron creados después de que se hubiere aprobado el marco regulatorio y adjudicada contractualmente la concesión de los servicios.

A mi juicio, esta cuestión de precedencias está íntimamente relacionada con el propio proceso que condujo a las privatizaciones y con el estilo que caracterizó las decisiones en esta materia. Siguiendo un conocido trabajo de Devlin (1993), puede decirse que los procesos de privatización llevados a cabo en América Latina estuvieron guiados por una serie de objetivos diversos, subyacentes a la decisión de transferir empresas públicas al sector privado:

- Factores ideológicos, que asignan al estado un rol subsidiario;
- La ineficiencia resultante del triple rol de principal, agente y regulador que le cabe al estado cuando está a cargo de la provisión de servicios públicos;
- Cambios en sectores considerados estratégicos, que llevan a reducir monopolios y oligopolios en el sector de bienes transables;
- El fortalecimiento del sector privado y el debilitamiento de los estados por la crisis de la deuda pública y la absorción de las deudas del sector privado con la banca extranjera, que permitió a los primeros acceder a los mercados internacionales de capitales y operar en sectores previamente dominados por empresas públicas;
- La necesidad de mostrar coherencia política, de modo que aunque el estado sea eficiente en la gestión de sectores económicos, su presencia resulte conflictiva en aquellas actividades que puedan resultar atractivas para el sector privado, lo cual conduce a la necesidad de privatizar;
- La necesidad de ganar credibilidad política a través de un compromiso expreso con el nuevo modelo ideológico que mejore las expectativas de los agentes nacionales e internacionales;

- La necesidad de cerrar, provisoriamente, la brecha fiscal que produce inestabilidad económica;
- La necesidad de superar los factores que limitó la inversión de las empresas públicas luego de la crisis fiscal de los '80.
- La posibilidad de que la privatización pudiera funcionar como una política de reactivación económica no convencional;
- La necesidad de tranquilizar a los acreedores extranjeros y de mejorar las relaciones con la comunidad financiera internacional que alentó programas de privatización.

Si se tiene en cuenta este amplio conjunto de objetivos, es evidente que la privatización no siempre estuvo precedida de análisis de conveniencia o de previsión de resultados. Según Saravia (1995), tal fue el caso de los procesos llevados a cabo en Brasil y Argentina, en los que “se decidió que era necesario privatizar y se avanzó en el proceso sin mayores consultas”. De modo similar, no se definieron claramente los esquemas regulatorios o no se constituyeron las instituciones que pudieran garantizar la prestación confiable y accesible de los servicios.

Para analizar la calidad de la regulación vigente, resulta pertinente citar las preguntas elaboradas en 1995 por el Consejo de la OCDE para analizar la adopción de decisiones regulatorias:

- (1) ¿ha sido correctamente identificado el problema, su naturaleza, su génesis y los actores e intereses involucrados?;
- (2) ¿se encuentra justificada la acción del gobierno, dada la naturaleza del problema, los costes y beneficios de la acción según estimaciones realistas, y los mecanismos alternativos existentes para enfrentar el problema?;
- (3) ¿constituye la regulación la mejor forma de acción o existen instrumentos alternativos más convenientes en términos de coste-beneficio, impactos redistributivos o requerimientos administrativos?;
- (4) ¿respeta la regulación propuesta, en su contenido y procedimiento de elaboración, las exigencias del estado de derecho?;
- (5) ¿se adopta la regulación en el nivel de gobierno más apropiado? Y cuando varios niveles gubernamentales están implicados ¿se han previsto los tipos y niveles de coordinación necesarios?;
- (6) ¿los beneficios explícitamente esperados de la regulación justifican sus costes de acuerdo con un análisis y estimación realistas?; ¿se ha determinado previamente y hecho transparente la distribución de costes y beneficios que la regulación producirá entre los diversos intereses y grupos sociales?;
- (7) ¿resulta la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios?;
- (8) ¿han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista?;
- (9) ¿han sido estos puntos de vista efectivamente considerados?; y
- (10) ¿cómo se conseguirá el cumplimiento efectivo de la regulación?

La evidencia disponible no parece confirmar que estos estándares hayan sido observados generalmente en la experiencia de América Latina.

Funciones generales de los entes reguladores

Si bien la regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos a los que aquejan a las demás actividades de la administración pública, la naturaleza de las tareas

regulatorias tiene algunas particularidades que conviene considerar. En general, las mismas comprenden 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. Esta función es ejercida por organismos (agencias o entes especializados) que gozan de poderes *quasi judiciales*, como el de imponer el cese de ciertas actividades; *quasi legislativos*, consistentes en adoptar reglas de conducta obligatorias; *administrativos y de gestión*, permitiendo interferencias que incluso penetran en la actividad empresarial; *ejecutivos, de investigación y de programación* que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de intervención y recomendación de nueva legislación (Majone y La Spina, 1993).

Este conjunto de funciones plantea requisitos de muy diversa índole y, en consecuencia, impone exigencias particulares desde el punto de vista de las capacidades institucionales necesarias para satisfacerlos. Según Melo (1998), las funciones de regulación pueden variar desde la coordinación de la organización industrial a través del otorgamiento de concesiones, pasando por la normalización técnica, la administración del espectro radioeléctrico, la tarificación, la supervisión de la competencia o de la calidad técnica de los servicios o la aplicación de penas por violación de normas. Además, a veces se asigna a los entes otras funciones, como la representación en organizaciones internacionales y la homologación de equipos.

Del listado de funciones típicas de los entes, hemos seleccionado algunas que cumplen la gran mayoría de ellos, y cuyas características implican el despliegue de distintas capacidades de gestión. Este elemento diferencial es, a mi juicio, crítico para comenzar a desagregar los factores que generan déficit en la capacidad institucional de los entes para cumplir con su misión. Nos referiremos en particular a las siguientes funciones:

- **Concesión de licencias y autorizaciones a operadores**

Incluye el otorgamiento, la suspensión, la declaratoria de caducidad y la revocatoria de concesiones y autorizaciones a los licenciarios y operadores, así como la determinación y aplicación de los pagos por concesiones.

- **Aprobación de tarifas**

Consiste en la determinación y modificación de niveles y cuadros tarifarios, el seguimiento de su aplicación, la publicación y difusión de las mismas y la determinación de aplicación y pago de compensaciones.

- **Revisión del cumplimiento de estándares técnico-operacionales**

Se refiere a la fiscalización de la calidad, seguridad, oportunidad y acceso pleno a los servicios prestados, de acuerdo con los estándares técnicos establecidos en los marcos regulatorios y contratos de concesión.

- **Proposición de normas y reglamentos**

Incluye el análisis, evaluación y diseño de normas y reglamentos para la prestación de los servicios, así como la promoción de su adopción por los prestadores.

- **Promoción y defensa de la competencia**

Se orienta a la fiscalización de prácticas anticompetitivas y la atención de solicitudes y consultas sobre posibilidades de fusiones, firma de convenios, contratos, prácticas, etc.

- **Seguimiento del grado de cumplimiento de obligaciones contractuales**

Consiste en la determinación de criterios para la verificación de aspectos técnicos, contables y jurídicos, así como la realización de inspecciones para verificar el cumplimiento de compromisos de inversión, mejoras de servicios, custodia y preservación de bienes.

- **Atención de reclamos y controversias**

Incluye, entre otras, la resolución de controversias entre empresas, la atención de reclamaciones de usuarios y la gestión de recursos administrativos (de revocatoria y jerárquico).

- **Aplicación de sanciones y multas por incumplimiento**

Se refiere a la determinación y aplicación de sanciones a los responsables, ante la detección de situaciones de incumplimiento del marco regulatorio o de los contratos de concesión.

Según puede apreciarse, la diferente naturaleza de las funciones típicas de los entes debe reflejarse en su organización interna, en la distribución de responsabilidades (o sea, en las competencias y resultados de cada unidad), en las normas específicas que regulan cada una de las modalidades de intervención regulatoria, en los perfiles de los puestos de trabajo ocupados, en la asignación de los recursos financieros y en otros aspectos institucionales que pueden ser requeridos según la especialización de cada función.

Déficit de capacidad institucional

Cada una de las funciones descritas puede estar expuesta a diferentes tipos de déficit de capacidad institucional (en lo sucesivo, DCI), que afectan las posibilidades de que esas funciones sean cumplidas según los estándares y buenas prácticas propios de cada una. Para ser más precisos, más que las funciones propiamente dichas, serán los recursos empleados para su cumplimiento, los marcos normativos, los arreglos estructurales y las pautas comportamentales exigidas en cada caso, los que pueden verse afectados por distintos tipos de DCI.

El tema, como se ha anticipado, constituye el núcleo central de este capítulo. Sin embargo, su tratamiento no es sencillo por cuanto estamos considerando varios niveles de análisis simultáneamente: 1) entes que operan en diferentes áreas de servicios públicos privatizados, situados en 2) distintos países de la región latinoamericana, que 3) desarrollan una variedad de funciones reguladoras altamente especializadas, sujetas a 4) diversos tipos de DCI, cuyo análisis 5) debería conducir al desarrollo de una visión comparativa que permita, a su debido tiempo, arribar a conclusiones más o menos generalizables. En atención al carácter teórico-metodológico del presente trabajo, avanzar

en esta línea de indagación supone considerar, al menos, los puntos que se exponen a continuación.

1. Conceptualización de los DCI

Definiré como “capacidad de regulación estatal” a los recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente, aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por parte de agentes privados u organismos del estado. A su vez, siguiendo a Tobelem (1992), consideraré que existe “déficit de capacidad institucional” cuando se produce una brecha o hiato perceptible entre lo que una organización (en este caso, un ente regulador) se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue. Este obstáculo o falencia impide y/o entorpece la realización plena de las distintas tareas requeridas. Su origen puede deberse a (i) factores intraorganizacionales, para cuya superación el ente debe emprender acciones de fortalecimiento institucional o (ii) a factores contextuales, que operan como restricciones que el ente no está en condiciones de controlar (v.g. rigidez de la legislación vigente).

Existen diferentes factores que provocan deficiencias o problemas en el nivel más desagregado de la gestión, o sea, el nivel de tareas de un proceso de gestión o en un proyecto. Tobelem (1992) identifica una serie de causales sumamente agregadas de estos déficit.⁸ Aplicados a la actividad regulatoria, estos DCI pueden originarse en: 1) las “reglas de juego” que rigen el proceso regulatorio, 2) las relaciones inter-institucionales que se establecen en torno a ese proceso, 3) las falencias de organización interna o asignación de responsabilidades, 4) las carencias de insumos físicos o recursos humanos, 5) las políticas de personal adoptadas o, 6) las capacidades individuales de las personas (v.g. empleados de los entes u otros actores comprometidos en el nivel gubernamental). A pesar de que este enfoque ha tenido una considerable difusión, propongo clasificar los factores determinantes de DCI de otro modo, respetando en lo esencial la propuesta de Tobelem.⁹

La identificación de DCI presupone una tarea de diagnóstico, en tanto la intención sea no sólo establecer su existencia sino también las causas que los determinan. Dicho de otro modo, un diagnóstico -privado de su connotación biológica- supone la descripción y explicación de algún aspecto de la realidad, a través de la identificación de ciertas variables relevantes, la especificación de sus interrelaciones y, en lo posible, la medición de su magnitud e impactos. Así como en su símil biológico, todo diagnóstico supone un estado de normalidad, de salud o de deseabilidad al que se aspira. Por lo tanto, explícita o implícitamente, el diagnóstico establece algún tipo de confrontación con un modelo ideal, una situación de normalidad o un escenario deseable. La distancia entre el modelo y la realidad

⁸ En la contribución original de Tobelem a este tema, su enfoque y metodología apuntan principalmente a identificar y evaluar posibles DCI que podrían surgir en el desarrollo de un futuro programa o proyecto. Pero en el caso de la regulación estatal, que no constituye un programa o proyecto sino una actividad permanente y repetitiva, la metodología debe adaptarse de manera de considerar procesos de gestión en lugar de componentes de un programa o proyecto, como indica el sistema SADCI elaborado por Tobelem.

⁹ El trabajo de Tobelem, sobre todo su sistema *ICAS (Institutional Capacity Analysis System)* o su equivalente en español SADCI (Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional), ha sido pionero en identificar y sistematizar los DCI, así como para diseñar planes de acción dirigidos a su superación. Mi parcial discrepancia con este autor en cuanto a la utilización de sus categorías de DCI se debe a que las que propongo responden a un enfoque conceptual más articulado sobre buropatología, propuesto en Oszlak (1972).

que se pretende describir y explicar, marca el campo potencial de las transformaciones buscadas.

Un diagnóstico sobre los DCI que exhiben los entes reguladores supone identificar las diversas variables que explican la configuración y funcionamiento de este tipo de entidades, detectando sus interrelaciones y estimando su impacto sobre el desempeño de las mismas. Una premisa elemental de este tipo de diagnóstico es la presencia de una serie de factores y procesos que afectan la normal actividad de esas instituciones en su actual configuración. El objetivo subyacente es, por lo tanto, establecer criterios que permitan orientar una estrategia de transformación destinada a corregir tales anomalías.

Los entes reguladores, como toda organización estatal, pueden caracterizarse como sistemas de producción que tienen como finalidad central satisfacer determinados objetivos, expectativas y demandas sociales. En función de un marco normativo que recoge este *deber ser*, estas organizaciones emplean recursos humanos y materiales y los combinan de manera diversa para producir una variedad de resultados o productos -expresados en forma de regulaciones y servicios- que deberían guardar relación con los fines y metas fijados. La naturaleza del marco normativo, las modalidades de estructuración de los recursos empleados y el volumen y calidad de los mismos se manifiestan en ciertos patrones de comportamiento, que a su vez afectan la magnitud e índole de los resultados obtenidos.

En esta resumida conceptualización quedan identificados los elementos básicos del modelo que propongo para analizar DCI. De todos ellos, destaco en primer lugar el desempeño o productividad de los entes reguladores.¹⁰ Se trata de la variable crítica a la cual están referidas las complejas interacciones entre las demás dimensiones analíticas. Por productividad o desempeño entiendo, en este caso, la capacidad demostrada por estos entes para responder a las demandas que legitiman su existencia y definen su misión, mediante el uso eficiente de los recursos puestos a su disposición. En tal sentido, referirse a la productividad o nivel de desempeño equivale, a todos los efectos prácticos, a referirse a la capacidad institucional de estas instituciones estatales. Por lo tanto, se trata de la principal “variable dependiente” que resulta afectada por las demás variables consideradas en el modelo.

En segundo término, se supone que la fisonomía de los entes y sus niveles de desempeño se hallan íntimamente vinculados con las características del contexto social y político que enmarca su actividad. En este sentido, la regulación estatal reconoce la influencia contextual en varios planos (situación macroeconómica, distribución del ingreso, cultura y valores predominantes, grado de gobernabilidad). Probablemente, el más crítico es el plano político, visto desde un doble punto de vista: i) desde los usuarios de los servicios públicos privatizados, que demandan una intervención estatal que resguarde sus intereses; y ii) desde las consecuencias político-electorales que una efectiva intervención regulatoria -o, alternativamente, una falta de respuesta adecuada- puede aparejar en el plano de la legitimidad de los responsables políticos y del conjunto de la gestión de gobierno.

En tercer término, es preciso considerar los recursos utilizados por los entes reguladores para la consecución de sus fines. La consideración de esta variable incluye la índole de sus diversos componentes, su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación, teniendo siempre presentes los objetivos perseguidos. Al observar a los entes

¹⁰ Entiendo por *productividad* el concepto propuesto por Ilchman (1984), que reúne en un único término a la *eficiencia* y *eficacia* demostradas por una determinada organización.

como sistemas de producción, deben considerarse especialmente las tendencias que se advierten en la particular combinación de sus recursos (o función de producción), dado que diferentes productos requieren proporciones y calidades diversas. Traducido a términos presupuestarios, esto significa que la posibilidad de lograr determinados niveles de productividad dependerá, en parte, de una adecuada asignación de personal, bienes materiales, tecnologías y servicios a los fines previstos.

En cuarto lugar, cabe señalar que las combinaciones de recursos no son fortuitas y responden en alguna medida a un conjunto de normas que fijan los criterios y pautas para la acción, proporcionando los instrumentos legítimos para asegurar que las actividades de los entes respondan a dichos lineamientos. Básicamente, este sistema normativo procura que los resultados de la gestión regulatoria se correspondan con demandas contextuales y sean congruentes con los fines institucionales. Se instrumenta a través de mecanismos que permiten definir objetivos, establecer prioridades, fijar metas, programar acciones, establecer sanciones y transmitir este conjunto de normas a toda la organización, de modo que sirvan como marco de referencia permanente en la gestión de las unidades componentes. En esencia, este mecanismo suministra orientaciones para el desarrollo de las actividades de los entes, procurando definir sus características, volumen o extensión de los servicios y regulaciones que prestan.

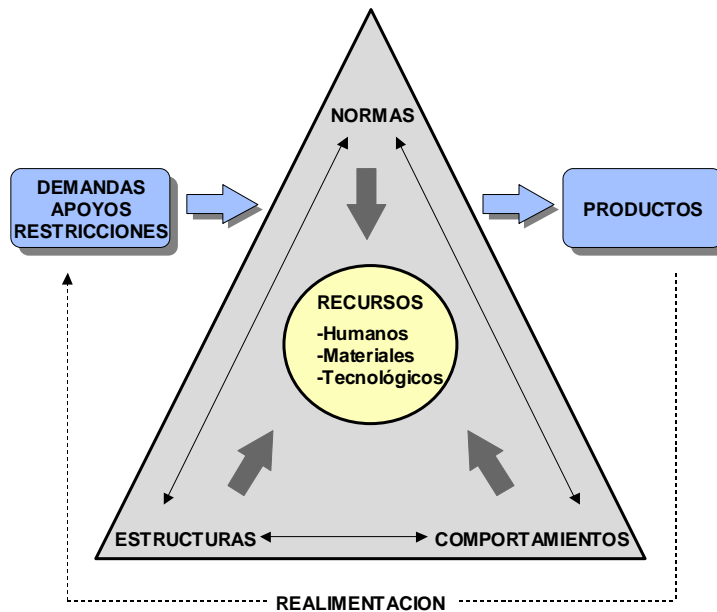
En quinto término, la capacidad institucional de los entes se verá fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras de gestión. Tres características permiten definir a esta dimensión: 1) el nivel de diferenciación, o sea, el grado de desagregación de la estructura jerárquica en términos de áreas de decisión relativamente autónomas, y la estratificación resultante; 2) el grado de especificidad funcional, es decir, la especialización requerida en el desarrollo de las actividades y el esquema de división del trabajo (o estructura de gestión) así originado; y 3) el grado de interdependencia, es decir, la medida en que la eficacia de las actividades de una unidad cualquiera se halla subordinada al desempeño de otras unidades. Al respecto, cabe destacar que la actividad regulatoria no se limita a la actuación de los entes, sino que alcanza a un conjunto institucional mucho más abarcativo, incluyendo a los ministerios o secretarías de tutela, a órganos legislativos y de control gubernamental, a defensorías ciudadanas de usuarios o de la competencia, a organizaciones de la sociedad civil que asumen la defensa de usuarios, u otras por el estilo. Cuanto mayor la diferenciación, especialización e interdependencia, mayor la complejidad e incertidumbre que genera la gestión regulatoria y mayor en consecuencia la necesidad de establecer adecuados mecanismos de articulación e integración.

En sexto lugar, corresponde hacer referencia al comportamiento administrativo como última dimensión significativa de este análisis. Las características de los recursos empleados por el sector público y su asignación; las demandas y normas que orientan la actividad estatal; y los diversos arreglos estructurales que condicionan la integración o coordinación de recursos, fijan las coordenadas del comportamiento administrativo. En otras palabras, la conducta de los funcionarios públicos no es totalmente imprevisible o aleatoria sino que se halla altamente influida por sus atributos personales, por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de las relaciones que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar.

La conducta de los funcionarios constituye una admirable síntesis de la problemática de la gestión pública, en cuanto refleja el plexo de demandas, normas, estructuras y recursos que la condicionan. En última instancia, la actividad de seres humanos, manifestada en comportamientos, es la que determina el nivel y calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la actividad organizacional dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta de los funcionarios, pero ésta sólo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción.

Entre las variables que integran esta dimensión analítica, pueden mencionarse: 1) el grado de identificación o motivación evidenciado en el desempeño individual y colectivo; 2) el nivel de conflicto existente en las relaciones intraburocráticas; 3) las orientaciones predominantes hacia la autoridad, la acción o el tiempo; 4) la presencia de liderazgos legítimos en la gestión profesional; 5) los niveles de moralidad, los conflictos de intereses y la responsabilidad en el desempeño; o 6) el nivel de conocimientos, información y destrezas requeridas por parte del personal. De esta manera completo la descripción sucinta del modelo analítico ilustrado gráficamente en la Figura 2, que se utilizará para sistematizar el tratamiento de los DCI.

DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL **Modelo conceptual**



La lectura de esta Figura 2 podría efectuarse de este modo:

- ✓ Los organismos reguladores funcionan dentro de un contexto que incluye: 1) **demandas** planteadas por ciudadanos que desean prevenir o ver resueltos los problemas que les ocasiona la provisión de servicios públicos a cargo de empresas privatizadas, las que son interpretadas y convertidas en una delegación de competencias reguladoras a los entes por parte de los máximos niveles de decisión política; 2) **apoyos**, en especial los efectivizados a través de la transferencia de recursos que permitan el funcionamiento e intervención de estas organizaciones especializadas en la resolución de las demandas

regulatorias; y 3) **restricciones** de diversa naturaleza, como ser condicionamientos del financiamiento internacional, limitaciones a la capacidad de emplear o gastar; dificultades para coordinar acciones conjuntas con otras instituciones u otras similares.

- ✓ Al “ingresar” al ámbito de la organización reguladora, estos factores contextuales se convierten, en primer lugar, en **normas** que orientan su accionar y en **recursos** que lo viabilizan. Estos recursos se ven sometidos (como lo indica el signo ⇨ que los vincula) al marco normativo, que señala qué hacer con ellos, cuándo y cómo, además de prever penalidades por incumplimiento.
- ✓ En función de los objetivos y metas a cumplir y de los recursos disponibles, se diseñan las **estructuras** a través de las cuales se establecen las relaciones jerárquicas y funcionales entre las unidades, dentro de un esquema de división técnica del trabajo. Ello determina ámbitos de responsabilidad y recursos asignados específicamente a cada unidad para el cumplimiento de su rol dentro del conjunto de la actividad institucional. Es por ello que esta dimensión estructural también aparece determinando el tipo y combinación de recursos requeridos.
- ✓ Entra entonces a jugar la dimensión del **comportamiento** organizacional, la real dimensión operativa, que resume en la acción individual y grupal todas las demás dimensiones consideradas: las normas, que el comportamiento acata o no; las estructuras, en las que los individuos eligen o no actuar; y los recursos, cuyo empleo puede también verse condicionado por la conducta del personal.
- ✓ Dependiendo de la adecuación del marco normativo, de la racionalidad del diseño organizacional, del alineamiento comportamental con los fines institucionales y del grado en que los recursos se combinan y utilizan según reglas de la buena gestión, la capacidad institucional de los entes (y su productividad, expresada en acciones de habilitación, inspección, control, elaboración normativa, sanción u otras), será mayor o menor.
- ✓ Por último, en la medida en que esos productos, resultados y consecuencias satisfagan las demandas, apoyos y restricciones contextuales (como sugiere la línea de realimentación en la Figura 2), la organización conseguirá (o no) fortalecerse y lograr (o no) su legitimación y reproducción institucional.

El modelo, como puede apreciarse, no tiene en sí un carácter explicativo sino más bien heurístico; pero a su vez, presenta las relaciones entre las dimensiones y variables según una secuencia concebida en términos causales o, al menos, que apunta a que los eslabonamientos implícitos conduzcan a los resultados deseados. Precisamente, son los hiatos, dificultades o “desenganches” verificables empíricamente en la secuencia descrita en el modelo, los que la metodología que se propone en la próxima sección deberá identificar y evaluar.

Antes de ello y como resumen del análisis efectuado, indicaré las categorías conceptuales a utilizar en la caracterización de los DCI:

- Déficit asociados a *variables contextuales* de la actividad de los entes;
- Déficit asociados al *marco normativo* que gobierna su actividad;
- Déficit asociados a las *estructuras organizativas* que enmarcan sus tareas;
- Déficit asociados a los *recursos humanos y materiales* necesarios para su labor;

- Déficit asociados a los *comportamientos individuales* implícitos en el desempeño.

2. Metodología para el análisis de DCI

Hasta aquí, se han caracterizado algunas dimensiones analíticas y variables que, a mi juicio, permiten identificar y describir los principales DCI que presentan los entes reguladores en su desempeño institucional. Sin embargo, el modelo conceptual utilizado es, todavía, demasiado abstracto y genérico. Para su aplicación a los efectos del presente trabajo, se requieren dos cosas:

- a) Introducir otra dimensión analítica que aluda a los diferentes tipos de especificidad que presentan los entes reguladores, lo cual permitirá relativizar el impacto sobre los DCI de las variables descritas en el modelo conceptual. Y
- b) Ilustrar, aludiendo a situaciones empíricas, las modalidades concretas que asumen los DCI según las especificidades señaladas, que pueden responder a distintas funciones regulatorias, cumplidas en diversos sectores de servicio, bajo condiciones de competencia, oligopolio o monopolio y en países con características socioeconómicas, políticas, jurídicas, culturales o institucionales también diferentes.

Metodológicamente, optaré por cruzar, en una matriz imaginaria, las dos dimensiones analíticas aludidas, a saber: i) los diferentes tipos de funciones que, potencialmente, forman parte de la gestión regulatoria y ii) los distintos tipos de déficit de capacidad institucional utilizados para clasificar las variables a las que puede atribuirse la generación de déficit. Ambas dimensiones analíticas son exhaustivas, en el sentido de que comprenden, por una parte, el universo de funciones que, típicamente, componen las responsabilidades de los entes reguladores y, por otra, cubren los diferentes tipos potenciales de déficit, según los supuestos empleados en la conceptualización

La matriz proporciona, simplemente, un instrumento para ordenar el tratamiento del tema, pero es insuficiente para su cabal comprensión, ya que los entes reguladores operan en sectores de actividad sumamente diferentes. Y aún cuando sus funciones puedan ser vistas como de índole semejante, como observara en la sección referida a las funciones generales de los entes, surgen otras especificidades propias de la naturaleza de los servicios, que introducen nuevas dimensiones analíticas que cruzan a las otras dos.

Por ejemplo, en ciertos servicios públicos se presentan aspectos exclusivos de la regulación que no alcanzan a otros servicios, como ocurre con el espectro radioeléctrico en el caso de las telecomunicaciones. Además, no es lo mismo habilitar empresas cuando el mercado es oligopólico (como suele ocurrir en la distribución de electricidad o gas) que cuando el mismo es altamente competitivo y existen miles de empresas (caso del transporte automotor). Podrían plantearse otros ejemplos, pero considero que éstos bastan para ilustrar el punto que se pretende subrayar, es decir, la diferente situación de los mercados para cada servicio y los diversos desafíos que plantea su prestación.

Como puede verse, parte de la especificidad de los entes se origina en la especialización diferencial de ciertas funciones; y parte, en las características de los prestadores de los servicios, su número, tamaño, criticidad de su prestación, capacidad de las empresas para mantener situaciones de asimetría de información o de captura de los entes y otros factores de índole similar. Por lo tanto, llegados a este punto, se nos plantea un dilema

metodológico crítico: ¿qué dimensión analítica privilegiar para clasificar, sistematizar y analizar los DCI que presentan actualmente los entes reguladores de la región? Es decir, como se está en presencia de una matriz multidimensional, se requiere optar por una dimensión que sirva como eje del análisis y permita ir desplegando gradualmente los aspectos específicos (v.g. las otras dimensiones) que van a marcar, precisamente, las diferencias de DCI entre unos y otros entes.

La tentación inicial fue considerar como eje la diversidad de funciones que desarrollan los entes, teniendo en cuenta que sus desafíos pueden ser distintos para cada sector de servicios públicos. Pero pronto resultó claro que, de optar por esta vía, muchos DCI serían excesivamente reiterativos, ya que las funciones de los entes no alcanzan a ser un diferenciador nítido. Por ejemplo, la atención de demandas de los usuarios por mal servicio, el seguimiento y control de los planes de inversión o la solución de controversias entre las empresas, pueden verse simultáneamente afectadas por déficit vinculados con la dificultad para reclutar o retener personal profesional especializado. Tampoco parecían ser un buen diferenciador los países, sectores, mercados u otros criterios clasificatorios, que también presentarían muchos DCI redundantes.

Finalmente, se optó por emplear como eje ordenador del análisis, los diversos tipos de DCI, mostrando sucesivamente las situaciones diferenciales que surgen al considerar las otras dimensiones. Este será, entonces, el criterio a emplear en la siguiente sección.

La experiencia reguladora de América Latina

De acuerdo con la conceptualización y enfoque metodológico adoptados, así como de la evidencia preliminar recogida, los entes reguladores de servicios públicos privatizados en la región enfrentan:

1. Déficit relacionados con el contexto institucional

Señalé más arriba que las demandas, apoyos y restricciones contextuales afectan las posibilidades de acción y la dinámica de funcionamiento interno de los entes. Sería ocioso, sin embargo, referirse a la influencia del "contexto" en términos de su carácter estable o inestable, benigno o amenazante, previsible o incierto, como es común hallar en una proporción no insignificante de la literatura. El contexto no es una variable residual. Su consideración exige identificar qué variables significativas del mismo pueden estar asociadas con los niveles de desempeño organizacional.

En la medida en que las variables contextuales se manifiestan como condicionamientos para la labor de los entes, en lugar de variables sujetas a su control, su grado de determinación puede ser apreciable. El contexto fija, en buena medida, las reglas de juego que gobiernan los vínculos de los entes con los demás actores, dentro del esquema triangular de relaciones planteado en el modelo analítico inicialmente presentado. La literatura disponible pone de relieve las siguientes variables y restricciones contextuales capaces de producir DCI:

- El carácter articulado o no de la demanda de regulación sobre los entes;
- Las pautas culturales prevalecientes en la sociedad;
- Los apoyos a la actividad de los entes expresados en la asignación de recursos financieros;
- La legitimidad de la labor de los entes derivada de un clima ideológico favorable;

- Las características tecnológicas de los sectores en los que operan los entes, las condiciones de competitividad y los alcances de la actividad regulatoria;
- Las condiciones estructurales que posibilitan situaciones de captura de los entes;
- La capacidad de lobbying y representación de intereses de los actores involucrados en la gestión reguladora.

Algunas de estas fuentes de déficit se relacionan con las demandas contextuales; otras, con los apoyos a la actividad de los entes; y, la mayoría, con restricciones asociadas a factores culturales, políticos, económicos y tecnológicos.

Puede afirmarse que la organización de las funciones reguladoras no ha respondido, en general, a una demanda articulada y sostenida de la sociedad. Fue más bien el propio estado el que, siguiendo la tradición impuesta por aquellos países desarrollados que se adelantaron en los procesos de privatización de empresas públicas de servicios, interpretó que el establecimiento de entes reguladores constituía una condición, cuando no un mal necesario, para resguardar las condiciones de competencia en los respectivos mercados y los intereses de los usuarios. La intervención de los organismos multilaterales de crédito, que estuvo estrechamente asociada con los procesos de privatización, también contribuyó a imponer como norma la creación de estos entes. Ello no impidió, sin embargo, que en ciertas privatizaciones llevadas a cabo precipitadamente, aprovechando un contexto de opinión favorable a estas transferencias de empresas, la creación de los entes reguladores se produjera después de producidas las respectivas privatizaciones, y no antes, como lo indica el sentido común y la ortodoxia en la materia. En estos casos, la ausencia de una demanda social oportuna y sostenida creó un DCI crítico, ya que la acción de los entes reguladores se vio menguada por las situaciones de hecho generadas por contratos de concesión que, a menudo, introdujeron cláusulas visiblemente contrarias a las posibilidades de una sana regulación.

El ejemplo más ilustrativo es, sin duda, el de Argentina, debido al carácter excepcional de la crítica situación económica y política en la que se transfirieron los servicios al sector privado. Las reglas de juego que se fueron estableciendo durante el propio proceso de privatización condicionaron las modalidades de prestación y regulación de los servicios. El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de algunos de los organismos de regulación (en las áreas de Electricidad, Gas, Ferrocarriles, Teléfonos y Aeropuertos), fue la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control. También en el caso de Venezuela, la creación de un ente regulador en el área de telecomunicaciones se produjo apenas un mes antes de la venta de las acciones de CANTV, ante la imposibilidad de lograr la aprobación de una nueva Ley de Telecomunicaciones antes de concluir el proceso de privatización.¹¹ Se le asignó el carácter de Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al despacho del Ministro de Transporte y Comunicaciones (Umérez de Pereira, 2001).

El conjunto de pautas culturales prevalecientes en la sociedad es, por su parte, una restricción contextual importante, que tiene obvia expresión en el funcionamiento del aparato estatal. Vispo (1999) ha señalado, al respecto, la necesidad de reconocer la existencia de especificidades culturales en la conformación de ese aparato, por lo cual una regulación efectiva no puede resolverse simplemente mediante la implantación de

¹¹ La constitución de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), prevista en el frustrado proyecto de ley, se aprobó mediante Decreto del 5/9/91.

metodologías y pautas de diseño “enlatadas”. No obstante, el autor admite que esto no supone “dejar de reconocer la validez general de ciertos principios económicos, ni que deba descartarse la experiencia adquirida en otros contextos, sino más bien la necesidad de aceptar y estudiar la complejidad de cada caso”.

Sin dejar de coincidir con esta observación, debo aclarar sin embargo que reconocer la existencia de pautas culturales dominantes en una sociedad, no supone necesariamente que tales pautas coincidirán exactamente con las vigentes en las organizaciones estatales incluyendo, claro está, a los entes reguladores. O sea, si bien podría aceptarse que ninguna administración pública puede ser mejor o peor que la sociedad de la que forma parte y contribuye a articular, no es igual referirse al sustrato cultural de una sociedad que a los patrones prevalecientes en esta materia dentro de las instituciones estatales. Estas otras pautas “internas” y específicas del sector público, se traducen frecuentemente en condicionamientos culturales a la labor de los entes que, sintéticamente, pueden expresarse de este modo: “aquí, las cosas, se hacen así...!”.

Los apoyos recibidos por los entes desde la sociedad, y desde el propio estado, pueden ser significativos. Principalmente, se manifiestan en la legitimidad otorgada a su accionar por los usuarios y a los recursos físicos y financieros que los gobiernos asignan a su funcionamiento. Ambos pueden servir para fortalecer su capacidad institucional, en tanto, en última instancia, ambos consisten en recursos de poder. Pero a la vez, son recursos que pueden tornarse efímeros si la actuación efectiva de los entes no se ajusta a las expectativas de quienes los proporcionan, planteando a veces un dilema irreductible. Por ejemplo, dependiendo de las características del régimen político y la correlación de poder existente, una actuación de los entes juzgada por los usuarios como apropiada y hasta decisiva para la defensa de sus intereses, puede merecer el retiro del apoyo, y por lo tanto, de los recursos, por parte del gobierno, si esa acción reguladora termina afectando los intereses de algunos de sus aliados críticos.

Otro aspecto importante, relacionado con los recursos presupuestarios asignados, se vincula con la diferente naturaleza de los entes según los sectores de servicios en los que operan. Es posible afirmar que aquéllos que desarrollan sus actividades regulatorias en sectores tecnológicamente más tradicionales (como agua y saneamiento) o donde opera un gran número de empresas pequeñas y medianas (como transporte automotor), tienen generalmente un menor acceso a recursos que aquellos que funcionan en sectores más dinámicos, que experimentan grandes saltos tecnológicos y en los que existen habitualmente pocos operadores, funcionando bajo condiciones de monopolio u oligopolio (como es el caso de las telecomunicaciones o la electricidad).

Este último punto introduce otra restricción contextual importante, vinculada con la diversa naturaleza de los mercados y tecnologías de los servicios que deben regular los entes, así como con los alcances de la actividad regulatoria. Uno de los aspectos centrales, en tal sentido, es el grado en que los entes consiguen establecer o asegurar condiciones de competencia, de manera que mejore la eficiencia en la prestación y se reduzca el nivel de las tarifas.¹² Naturalmente, cada sector y servicio plantea restricciones diferentes y, en el balance general de la región, los avances en la creación de competencia en los distintos mercados resultan muy disímiles.

¹² De acuerdo a Córdoba Novón (2000), al introducir la competencia en los países de la OCDE, se incrementó el número de poseedores de teléfonos celulares, de 700 mil en 1985, a 71 millones en 1995.

Según Martín (1996), si bien la competencia en el mundo real está restringida por las fallas del mercado, su presencia es casi siempre ventajosa porque, más que la propiedad, tiene efectos decisivos sobre la eficiencia. Por eso, el sector público debe realizar una gestión estratégica que le permita influir tanto en la estructura de los mercados, contrarrestando las prácticas no competitivas, como en los resultados de su operación en términos de eficiencia social. Este autor agrega que, en general, la política más adecuada para estimular la eficiencia es el fomento de la competencia, que puede darse simultáneamente en distintos ámbitos: 1) desregulación de los mercados competitivos, que constituyen la mayoría, 2) regulación de los mercados dominados por monopolios naturales, o con otras deficiencias en materia de organización industrial, pocos pero muy determinantes del bienestar social y de la competitividad internacional, y 3) ampliación de la cobertura y profundización de mercados incipientes o poco desarrollados.¹³

Con relación al sector de telecomunicaciones, Herrera (1997) ha observado que la introducción de competencia puede ser un instrumento poderoso de universalización de los servicios. En primer lugar, porque amplía la proporción de la población que puede acceder normalmente al servicio pagando los precios de mercado, para lo cual los entes pueden inducir a las empresas a reducir sus costos y a ajustar consecuentemente los precios y/o crear incentivos para expandir la oferta. En segundo lugar, porque en la medida que el ente consigue presionar a las empresas a ser más “creativas” desde el punto de vista tecnológico y organizacional, estimula la aparición de innovaciones reductoras de costos. En síntesis, la competencia reduce por partida doble el valor del déficit en que debe incurrirse para viabilizar el acceso a los servicios en zonas rurales o remotas y para brindarlos a sectores de menores recursos, minimizando así la necesidad de subsidios.

Sin embargo, conseguir estos resultados no resulta sencillo. En Chile, por ejemplo, Bitrán (1998) considera que si bien hubo una mejora sustancial en la eficiencia de la gestión de los servicios públicos (que posibilitó una rápida expansión de la inversión), ello no se tradujo en rebajas de precios, salvo excepcionalmente, en aquellos casos en que se generó competencia. Además, el proceso de privatizaciones creó más monopolios de los estrictamente indispensables por razones tecnológicas. En telecomunicaciones, la competencia halló dificultades que obstaculizaron su desarrollo. Importantes empresas cayeron en graves crisis financieras y otras se vieron obligadas a abandonar el sector.

Por su parte, en el sector eléctrico, el marco regulatorio fue diseñado poniendo gran énfasis, en general, en la presencia de competencia en el mercado de generación y, en particular, en el suministro a grandes consumidores. La organización empresarial después de la privatización, sin embargo, mantuvo en gran medida la integración vertical y horizontal de los monopolios estatales previos, poniendo en duda la validez de los supuestos básicos sobre competencia (Blanlots, 1993). Por último, con respecto al sector petrolero, Suding (2000) señala que la liberación efectiva de la importación es una condición fundamental para que pueda existir disputa y libre competencia en el

¹³ Ello requiere a menudo desagregar, a efectos regulatorios, las actividades de las empresas prestadoras. Por ejemplo, separando las actividades de producción o generación, de transporte o transmisión y de distribución, que son todos segmentos típicos de varios servicios de infraestructura. En el segmento de producción o generación, usualmente el cambio técnico ha erosionado la importancia relativa de las economías de escala y, por lo tanto, el potencial de competencia es elevado. El segmento de transporte o transmisión se configura como una instalación monopólica, pero en la que es posible reglamentar el derecho de uso y su canon para el acceso de varios participantes. El segmento de distribución, con pocas excepciones, sigue manteniendo características de monopolio natural (Martín, 1996).

downstream. La liberalización de los flujos de importación, de acuerdo a este autor, debe ir acompañada de una reducción de aranceles y cualquier otro tipo de barreras no arancelarias al comercio.

Parte de la explicación sobre el fracaso relativo de los entes en lograr mayor competencia en los mercados de servicios y reducciones de tarifas, se vincula con las condiciones estructurales que posibilitan situaciones de captura de los entes.¹⁴ Los riesgos de captura, constatados en numerosos casos, se originan a raíz de la influencia técnica que ejercen las empresas, o debido a que éstas disponen, asimétricamente, de la información clave para la regulación, contando además con poderosas vinculaciones internacionales. Así, por ejemplo, Bitrán y Saavedra (1993) sostienen que en Chile, los reguladores han estado sujetos a influencias y presiones de tipo político o de grupos de interés que inhiben el adecuado ejercicio de su rol. Además, la escasa independencia que poseen los entes con respecto al poder político, se debe en gran medida a la estructura jurídica que gobierna a las entidades regulatorias, al ser éstas reparticiones adscriptas a determinados ministerios dependientes del poder político. En la medida que este poder es permeado por grupos de interés, se produce el riesgo de influencia sobre el regulador, que limita sus posibilidades de acción autónoma.

De manera análoga, Rudnick (1997) ha indicado que también en Perú y Venezuela, además de Chile, la independencia del organismo regulador es relativa, dada su inserción en la estructura del estado. Si bien ninguna agencia es autónoma al estilo inglés o norteamericano, existen diferencias destacables de país a país.¹⁵ Por su parte, en Chile,

¹⁴ En un nivel de análisis más agregado, Evans (1996) señala que la ausencia de una burocracia coherente y el afán de determinados actores políticos de apropiarse de rentas públicas, tiende a generar regímenes de tipo predatorio, que socavan la predictibilidad de las acciones estatales tendientes a fomentar la inversión privada. Por contraste, los regímenes en los que se combina el aislamiento burocrático en el sentido weberiano con una inmersión en la estructura social constituyen la clave organizativa de la eficacia del estado y conducen a formas de "autonomía enraizada". Se trata, según Evans, de una autonomía "inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas". La mezcla de coherencia interna y conexiones externas da como resultado este tipo de autonomía.

¹⁵ De los países analizados por el autor, la mayor independencia relativa se presenta en Perú, particularmente en la Comisión de Tarifas Eléctricas, agencia semiautónoma, aunque es discutible si esto está condicionado por las personas o por la realidad institucional y política. Sin embargo, otros autores como Ricardo Melo (1998) han manifestado que las entidades peruanas de regulación del sector telecomunicaciones tienden a alejarse un tanto del modelo de institución independiente, debido a que la tradición política, jurídica y administrativa es relativamente extraña a ellas. El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) es un claro ejemplo, en la medida en que si bien es una entidad pública descentralizada y con autonomía financiera administrativa, depende directamente del Presidente de la República a través del Consejo de Ministros, el que designa a su Presidente y a la mayoría de su Consejo Directivo. De ahí que pueda afirmarse que goza de autonomía de gestión, en paralelo a una ausencia de independencia política, a raíz del carácter fuertemente centralizado del Gobierno peruano con respecto a la Presidencia de la República. Una característica a tener en cuenta es que el organismo no tiene plena independencia respecto de las empresas reguladas, en la medida en que existe representación de algunas de ellas en el Consejo Directivo. El autor afirma que también existen riesgos potenciales de "captura" del organismo por medio de la influencia técnica, o debido a que la empresa es la que dispone de toda la información clave para la regulación, y cuenta además con fuertes vinculaciones internacionales.

¹⁵ Al respecto, Bitrán y Saavedra (1993) han indicado que en Chile los entes han estado sujetos en reiteradas situaciones a influencias y presiones de tipo político o de grupos de interés que inhiben el adecuado ejercicio del rol regulador. La escasa independencia que poseen se debe, según los autores, a la estructura jurídica que gobierna a las entidades regulatorias, al ser éstas reparticiones adscriptas a determinados ministerios dependientes del poder político. Asimismo, un segundo factor de influencia tiene relación con el hecho que, debido a los bajos salarios del sector público, los reguladores ven su paso por el ente regulador como eminentemente transitorio, siendo su oportunidad de trabajo de más largo plazo el propio sector privado que debe regular.

el organismo regulador de la energía -la Comisión Nacional de Energía- tiene rango de Ministerio, lo que le permite un grado importante de autonomía respecto a los operadores, aunque no exenta de su influencia política. En Venezuela hay ausencia de una agencia reguladora propiamente dicha, aún cuando se ha creado una nueva institución, como FUNDELEC, que intenta cumplir ese papel. También en Argentina, según un estudio realizado por Artana, Urbiztondo y Navajas (1998) a partir de un "ranking" establecido en base a una serie de variables, el contexto económico global ha afectado al tipo de decisiones de los entes reguladores: en un ciclo ascendente de la economía sus decisiones tendieron a ser más "amigables" para las empresas reguladas, y en una fase descendente del ciclo, más duras y conflictivas. A su vez, desde el punto de vista del diseño institucional de los organismos, los autores indican que el ETOSS (agua) y la SAFJP (administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones) son más capturables "potencialmente", mientras que el ENARGAS (gas) y el ENRE (electricidad) son "poco capturables" por las empresas reguladas. En cuanto al organismo regulador de las telecomunicaciones, existe una propensión a ser capturado, debido a su alto grado de dependencia del Poder Ejecutivo Nacional.

Peci y Cavalcanti (s/f) han señalado que el riesgo de pérdida de autonomía por parte del órgano regulador se torna más evidente cuando gobiernos de línea política diferente toman el poder, tal como muestra el caso de Río Grande do Sul, o bien simplemente cuando cambia el gobierno y los dirigentes de las agencias no son los "escogidos" por el nuevo gobernador. Esta situación en un sistema democrático, concluyen los autores, puede resultar muy común.

Como resulta evidente, la captura de los entes es facilitada por la enorme capacidad de lobbying y representación de intereses que tienen las empresas, dentro del conjunto de actores involucrados en la gestión reguladora. Argentina ha sido un caso emblemático en tal sentido. Tal como lo plantean críticamente dos de los autores que más han estudiado este tema, los denominados "defectos", "desprolijidades" o "problemas de diseño" regulatorios, derivados de la premura privatizadora, no fueron más que manifestaciones de un fenómeno mucho más complejo: la plena funcionalidad de la regulación pública -y la consiguiente desnaturalización de su propia fundamentación- de los servicios privatizados respecto a la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a consolidarse como el núcleo hegemónico del poder económico en el país (Azpiazu y Basualdo, 2002). También Haque (2000) ha llamado la atención sobre este punto, indicando que si a pesar de su fracaso, la orientación política hacia las privatizaciones no ha disminuido en América Latina, ello se debe a que a nivel internacional, existen fuerzas que representan los intereses de los gobiernos occidentales de los países industrializados, la banca transnacional y los organismos de crédito tales como el FMI y el Banco Mundial, que están desempeñando un papel decisivo en el mantenimiento de esta tendencia. En este contexto, las empresas multinacionales han obtenido importantes ganancias y detentan un control expansivo de la inversión en las economías de la región. Asimismo, internamente, las elites empresariales locales han ganado considerablemente con la dinámica privatizadora.

Estos fenómenos también fueron manifestaciones de un proceso más generalizado: el efecto combinado y consistente de políticas que condujeron al desmantelamiento de muchas agencias estatales, en el marco del ajuste estructural y la implementación de reformas de "primera generación". Con excepción de Chile, y posiblemente Costa Rica, la deliberada jibarización de las organizaciones estatales fue acompañada, según Naim

(1995) por el deterioro operacional involuntario y profundo de entidades públicas indispensables, proceso que de no corregirse, podría amenazar tanto a la estabilidad económica como a la propia democracia.

Desafortunadamente, no existen en la región adecuados contrapesos institucionales o sociales que consigan equilibrar la desigual capacidad de los actores intervinientes en el proceso regulatorio para movilizar recursos de poder en defensa de sus respectivos roles, valores e intereses.¹⁶ Sin embargo, y de manera gradual, se advierte hoy en países como Argentina y Perú, la emergencia de organizaciones de la sociedad civil y movimientos espontáneos que, ante el fracaso de las instituciones corporativas y del propio estado para poner freno a las privatizaciones inconsultas o a la negligencia y complicidad de los entes reguladores, se han movilizado para impedir la consumación de transferencias indeseables o la reiteración de los excesos en que incurrieran las empresas privatizadas en detrimento del interés de los usuarios.¹⁷

Esta demanda social resulta alentadora respecto a la desmovilización preexistente, entre otras cosas, porque legitima y refuerza el papel de los entes reguladores. Prats I Catalá (1998) ha indicado que “la creación de soportes institucionales permanentes para las políticas de calidad de las regulaciones tiene como fundamento la constatación de la debilidad de la demanda espontánea por la mejora de dicha calidad. En otras palabras, por su propia estructura, el mercado político de las regulaciones es altamente imperfecto, dada la prevalencia en el mismo de los grupos de interés altamente concentrados sobre los grupos de intereses difusos. A mayor concentración de los intereses, mayores son los costes o beneficios directamente derivables de la regulación y menores son los costes de organización y participación en la producción y administración de la misma. Cuanto más difusos son los intereses, más se diluyen los beneficios y cargas individuales y mayor resulta el coste de la organización y participación. De ahí deriva otra observación obvia: la calidad del proceso político de un determinado país, apreciada en función de la capacidad del sistema político para representar equilibradamente todos los intereses implicados, determinará en gran medida la calidad de las regulaciones”.

2. Déficit relacionados con el marco normativo

Los diversos factores contextuales analizados en la sección anterior, afectan la actuación de los entes en grado y de manera diferentes. Pero, como señalé más arriba al describir el modelo conceptual implícito en el Gráfico 2, la dinámica intra-organizacional de los entes también explica buena parte de esos déficit. En primer lugar, como resultado de fallas en los marcos normativos que gobiernan el funcionamiento de los entes.

¹⁶ Según Pablo Spiller (1998) existen dos fuentes básicas que impidieron que varios países de la región fueran capaces de diseñar instituciones regulatorias que garanticen razonablemente un proceso regulatorio “justo”. Primero, casi ningún país tiene protección constitucional contra la expropiación administrativa. Segundo, casi ningún país tiene métodos de resolución de conflictos bien desarrollados. Por lo tanto, al diseñar instituciones regulatorias hay que hacer un balance (*trade-off*) entre marcos regulatorios (teóricamente) sofisticados y aquellos que sean apropiados dada la naturaleza del país en cuestión.

¹⁷ En el caso peruano, las movilizaciones populares frente a las privatizaciones originaron serios disturbios con costo de vidas y daños materiales. En la Argentina, la gravedad de la crisis económica e institucional del país, se manifiesta hoy, entre otras formas, en serias pérdidas sufridas por las empresas privatizadas a raíz de la devaluación del peso y el regreso de la inflación, así como en la resistencia social a que se autoricen incrementos tarifarios, lo cual legitima la actitud restrictiva del estado en cuanto a aceptar las demandas de reajustes presentadas por las empresas. Cabe también destacar el caso excepcional de Uruguay, donde la acción institucionalizada de la ciudadanía, manifestada en varios referendums, ha impedido hasta ahora el avance en el proceso de privatización de empresas públicas.

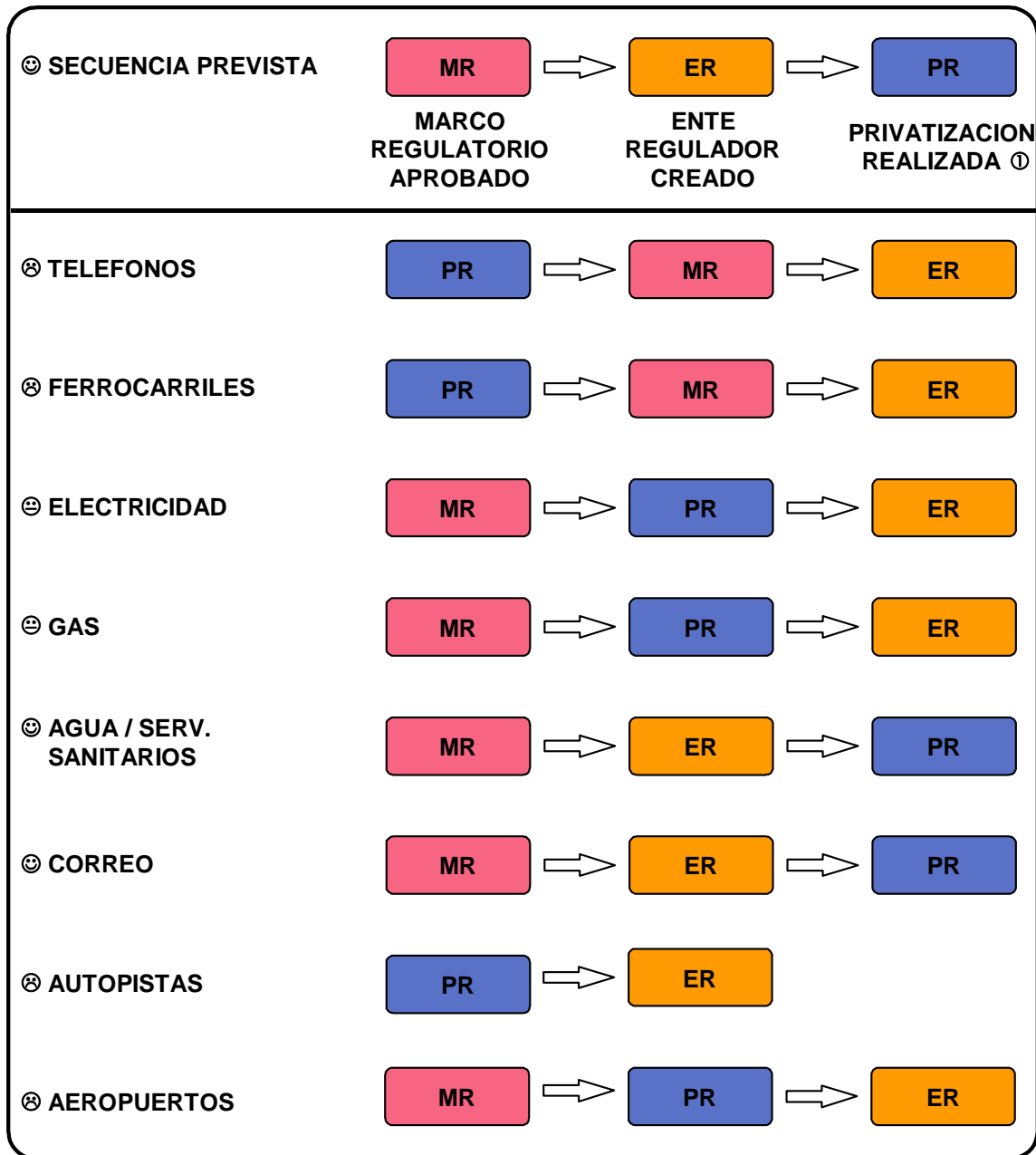
Con relación a esta dimensión analítica, es posible considerar -entre otros- los DCI relacionados con:

- Las posibles contradicciones entre los marcos regulatorios, las leyes de concesión o privatización de los servicios y los contratos suscritos con las empresas.
- La medida en que la reglamentación de la ley interpreta o distorsiona su espíritu, dada la habitual vaguedad o inespecificidad del texto legal.
- Las consecuencias derivadas de que los entes sean creados por ley o por decreto del Poder Ejecutivo.
- El grado en que los esquemas de privatización implantados se ajustan a las normas y supuestos fijados por la legislación.
- La imprevisión legislativa en algunas cuestiones básicas de la regulación.

Antes de analizar estas posibles fuentes de déficit, es preciso aclarar que el “marco normativo” no equivale sólo al conjunto de disposiciones legales que enmarcan y orientan la actividad de los entes. Este es, sin duda, su componente esencial pero también es necesario considerar las políticas institucionales adoptadas, los sistemas de incentivos y sanciones o las subculturas vigentes.

En varios casos, la “urgencia” por privatizar relegó a un segundo plano el diseño idóneo de un marco regulatorio. El caso argentino es paradigmático en tal sentido. Durante la primera etapa de la reforma del estado, se priorizó el objetivo de restringir la intervención estatal, lo cual se verificó, entre otras cosas, en la concreción de las transferencias de empresas públicas al sector privado. Esta orientación política tuvo fuerte incidencia sobre la secuencia seguida por la privatización de los servicios, la sanción de los marcos regulatorios y la creación de los órganos reguladores correspondientes. El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de algunos de los organismos de regulación, fue la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control. Solamente en dos casos, como se muestra en la Figura 3, el orden de prelación de estos tres momentos se ajustó a la secuencia esperada. Por contraste, como señala Herrera (1997), la reforma regulatoria del sector de telecomunicaciones en Brasil se distinguió de otros procesos implementados en varios países de América Latina, en al menos cuatro aspectos importantes: 1) la universalización de los servicios y la introducción inmediata de la competencia fueron planteadas como objetivos centrales de la reforma, a los que debía subordinarse el objetivo de conseguir el mayor precio posible por la venta del control accionario de las empresas estatales; 2) el proceso de privatización fue precedido por la aprobación de una nueva Ley General de Telecomunicaciones (LGT) y por la creación, por esa misma ley, de una Agencia estatal autárquica con amplios poderes de regulación y fiscalización sectorial; 3) la LGT definió explícitamente que la legislación de tipo “antitrust” se aplicaría plenamente al sector de telecomunicaciones, reafirmó las competencias del organismo a cargo de su implementación (el Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE) y estableció que, en este sector, la Anatel debía ejercer una serie de competencias legales, que son complementarias de aquellas asignadas al CADE, en materia de control, prevención y represión de las infracciones; y 4) el Ministro de Comunicaciones anunció que el Poder Ejecutivo pretendía enviar al Congreso de la Nación un proyecto de ley cuya aprobación permitiría que la prestación de servicios de telecomunicaciones “tradicionales” (telefonía, transmisión de datos, etc.) fuera regulada por la misma Agencia que regularía la prestación de los servicios electrónicos de comunicación de masas.

FIGURA 3
PRIVATIZACION Y CREACION DE INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA
SECUENCIA PREVISTA Y REAL



① INCLUYE PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES

Otro de los problemas derivados de la falta de marcos regulatorios previos es la posibilidad de que las empresas reclamen la validez de lo estipulado en los contratos, frente a obligaciones más gravosas o controles más estrictos que pudieran surgir de posteriores intentos de reglamentar aspectos de los servicios. En la Argentina, la elaboración del marco regulatorio telefónico, que fue encomendada a la Secretaría de Telecomunicaciones sobre la base de los principios y de acuerdo con los plazos fijados en

los pliegos de licitación (Hill y Abdala, 1993) implicó, de hecho, el reconocimiento formal de esta limitación. Sin embargo, las consecuencias más visibles de este tipo de desfases se manifestarían más tarde en casos tales como un controvertido rebalanceo de las tarifas telefónicas contemplado en los contratos de venta de la ex-Empresa Nacional de Telecomunicaciones; la autorización a la empresa Aguas Argentinas para instalar medidores en los inmuebles de propiedad horizontal y facturar en bloque a los consorcios de unidades de vivienda, los que deberían hacerse cargo de dividir los costos entre los vecinos; o la posibilidad otorgada a esta misma empresa para cobrar un *cargo por infraestructura*, que le permitiría recuperar mediante el cobro a cada nuevo cliente, la inversión realizada para extender la red.

Con respecto a la precursora experiencia chilena, Paredes (1993) ha destacado que “la inexistencia de un marco regulador o simplemente la incertidumbre sobre la naturaleza de la regulación que regirá la actividad una vez que la firma esté operando privadamente, disminuye el valor social de la privatización”. La falta de claridad en las reglas introduce un claro elemento de incertidumbre, que por lo general es considerado negativamente por los potenciales inversionistas en el momento de valorizar la empresa. Según el autor citado, ello se da porque aunque siempre existe la posibilidad que el estado aplique regulaciones que reduzcan la rentabilidad esperada de la firma luego de la privatización, esa posibilidad aumenta con la falta de claridad de las reglas. A mayor probabilidad de que el sector privado estime que una vez traspasada la empresa el estado fijará las tarifas en niveles inferiores a los que resultaban implícitos en la transacción, más se desalentará la concurrencia de inversionistas privados para adquirir la empresa.

En los casos de Venezuela y Perú, hasta hace poco no existían marcos regulatorios que representaran el interés general de los usuarios frente al poder monopólico de las empresas proveedoras de energía. Al parecer, sin embargo, en ambos países existen propuestas gubernamentales para la creación de los mismos (Suding, 2000).

Si bien es cierto que la exhaustividad de los marcos regulatorios contribuye a la transparencia y limita el margen de arbitrariedad, también demanda mayores capacidades institucionales de gestión. La elaboración y aplicación de normas más minuciosas representa un mayor costo de regulación y, además, una normativa más detallada es comunmente más inflexible frente a situaciones no previstas. En este sentido, lo que Vickers y Yarrow (1991) señalan respecto a la especificación de los contratos de concesión, también resulta válido para los marcos regulatorios. Si contienen excesivo detalle, pueden resultar difíciles de redactar o aplicar; si en cambio, se exige determinada prestación, cualesquiera sean las circunstancias, pueden volverse inviables, sobre todo a largo plazo. Si son “incompletos” requieren esfuerzos continuos de administración y supervisión y abren mayores posibilidades tanto a la discrecionalidad administrativa como a la necesidad de mayor negociación entre regulador y regulado. En este último caso, cuanto mayor la posición de recursos de poder y la capacidad de presión del regulado, mayores las oportunidades de captura del regulador por parte del regulado, en detrimento de los usuarios de los servicios.

La vinculación entre los textos legales y la fidelidad de su interpretación reglamentaria es un viejo problema de los sistemas presidencialistas de la América Latina, que otorgan amplia discrecionalidad al Poder Ejecutivo. La razón básica de esta delegación es, según Spiller (1998), que las Constituciones prevén la “reglamentación” presidencial de las leyes. O sea, para que una ley sea implementada se requiere un decreto presidencial que la reglamente. A menos que la reglamentación entre en abierta contradicción con la letra y el espíritu de la ley, ésta no se ve sujeta a revisión judicial.

Spiller agrega que, ante la posibilidad de una aplicación distorsiva por parte del Ejecutivo, los legisladores enfrentan un *trade-off* entre escribir leyes muy específicas que “aten” a los gobiernos futuros; escribir leyes ambiguas que garanticen sustancial discrecionalidad a los gobiernos futuros; o no escribir ninguna ley para no otorgarle poderes legislativos en ese tema a los futuros gobiernos. Como escribir leyes muy específicas es muy difícil y consume mucho tiempo, la implementación de políticas estará dividida en dos grupos de medidas: para ciertos temas, el gobierno tendrá vía libre, y para otros, tendrá prohibido tomar iniciativa alguna. Debido a que los servicios públicos son servicios sociales complejos y de gran importancia, las legislaturas latinoamericanas han tendido a delegar a sus Ejecutivos el derecho a elegir el marco regulatorio, en vez de restarle poder legislativo. Por ello, la vaguedad ha sido la regla en la legislación sobre regulación de los servicios públicos en América Latina.

Para cerrar su argumento, el citado autor observa que, como la reglamentación de las leyes requiere un decreto presidencial y no simplemente disposiciones de la agencia regulatoria, cualquier limitación a la facultad presidencial de reglamentación sería pasible de violar la división constitucional de poderes. Por ello, los decretos presidenciales sólo pueden ser cuestionados en base a su constitucionalidad. Así, el Poder Judicial en la región ha tendido a especializarse en la defensa de los contratos en vez de supervisar la implementación de las leyes por parte del Ejecutivo.¹⁸

Que los entes sean creados por ley o por decreto del Poder Ejecutivo puede constituirse en una nueva fuente generadora de DCI. Sin duda, el tipo de norma que respalda la creación de los organismos les otorga un status diferenciado. La creación mediante una ley supone que el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, mientras en los casos de entes creados por decreto, su accionar queda sujeto a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable (Thury Cornejo, 1995).¹⁹ En igual sentido, Rodríguez Pardina (1998) plantea que la creación por decreto determina que el organismo goce de autoridad delegada por el Poder Ejecutivo. En cambio, en los organismos creados por ley, su poder normativo emana del Poder Legislativo.

Por su parte, la debilidad o fortaleza de los entes puede depender bastante del grado en que los esquemas de privatización implantados se ajustan a las normas y supuestos fijados por la legislación.²⁰ A veces, la debilidad deriva de la propia inconsistencia interna de las leyes o de la imprevisión legislativa en algunas cuestiones críticas de la regulación, lo cual es frecuente causal de DCI. Así, en Honduras se ha constatado que existen

¹⁸ En los Estados Unidos no existe semejante reglamentación de las leyes. Estas son implementadas por agencias del gobierno y no por decretos presidenciales. Además, el Congreso regula cómo toman decisiones las agencias. Esta regulación del proceso decisorio de los entes no ha sido vista por las Cortes como un desafío a la división constitucional de poderes. Por lo tanto, salvo que las legislaturas comiencen a producir leyes regulatorias específicas (como ocurre en Chile), los gobiernos futuros tendrán una sustancial discrecionalidad en materia regulatoria, lo cual permitiría poner en cuestión su capacidad de comprometerse con un marco regulatorio en particular. En definitiva, desde el punto de vista jurídico, el problema de la privatización de los servicios públicos no es tanto cómo organizar los procesos de licitación, sino cómo acomodar las privatizaciones dentro del marco institucional del país en cuestión.

¹⁹ De hecho, los organismos creados en Argentina mediante leyes no sufrieron modificaciones en su misión y ubicación institucional, cosa que ocurrió en casos de creación por decreto.

²⁰ Abdala y Spiller (1999) han llegado a plantear que el mayor desafío actual en los temas de regulación es “cómo lograr un equilibrio entre la flexibilidad requerida por la dinámica de la regulación y la rigidez que impone el respeto por los contratos, pliegos y condiciones originales (de *bidding parity*) donde hubo competencia por el mercado”.

márgenes legales para cuestionar la validez de la normativa regulatoria, tal como ocurre en el ámbito de acción de la Comisión Nacional de Energía. En otros casos, la regulación tiende a fundarse en leyes cuyos conceptos no se definen de manera completa, clara y precisa, de tal forma que permita su interpretación sin ambigüedades y una aplicación expedita. Dichas leyes no fueron, además, complementadas por reglamentos en una serie de aspectos, particularmente los tarifarios.

La normativa regulatoria resulta por lo general ambigua e incluso en ocasiones endeble en relación a los objetivos más ambiciosos de la regulación, incluyendo la capacidad de imponer sanciones por parte de los entes. Las manifestaciones de este fenómeno son múltiples. A veces, la legislación no alcanza a reconocer la naturaleza novedosa de la actividad regulatoria y exige a los entes funcionar bajo las reglas generales aplicables al conjunto de la administración pública. En Venezuela, por ejemplo, la reforma llevada a cabo en el sector de las telecomunicaciones desde 1990 avanzó en lo relativo a la privatización de la empresa estatal a cargo de los servicios de telefonía básica y la apertura del resto de los servicios del sector a la competencia. Sin embargo, no se logró adecuar el marco normativo y el ente regulador fue creado ajustándose a las disposiciones vigentes en materia de funcionamiento de la administración central (Umérez de Pereira, 2001). Coincide con este planteo Melo (1998), para quien la regulación ha tenido en ese país una expresión menos formalizada que en otros, probablemente debido a la carencia de una expresión oficial básica como una ley de telecomunicaciones.²¹ En Chile, a su vez, en el área de la energía, la falta de modernización de la normativa, ha obstaculizado el desarrollo del sector, al no permitir el incremento de la competencia en generación, mediante la creación de un mercado spot, la resolución de los problemas de tarificación de la transmisión y la creación de condiciones para la competencia en el suministro a los consumidores, dentro del área de concesión (Rivera Urrutía, 1999).

En otros casos, la prioridad de la normativa tendió a garantizar, al menos en los primeros años, condiciones propicias para el monopolio del sector privatizado, sin considerar seriamente los problemas de regulación. La ley de telecomunicaciones nicaragüense, por ejemplo, ha sido muy débil en lo relativo a garantizar condiciones de efectivo acceso al mercado por parte de nuevas empresas.²² En el caso chileno, Rivera Urrutía (1998) también destaca la debilidad legislativa en materia de regulación de la competencia, expresando que a pesar del esfuerzo de las instituciones antimonopólicas y de los entes reguladores, en algunos sectores no se ha podido avanzar en su perfeccionamiento y en otros se constatan francos retrocesos.

²¹ Según este autor, la ley venezolana (que data de 1940) es demasiado antigua y general como para prestar solidez al edificio regulatorio y en muchos casos los reglamentos son cuerpos muy débiles para este propósito. Por lo tanto, las instituciones y las costumbres y prácticas efectivas de aplicación de la regulación, han sido probablemente más importantes que en otros países. Sin embargo, a pesar de su antigüedad, la ley ha resultado aún utilizable por cuanto prevé un sistema de concesiones del Estado a otros operadores, a través de las cuales se ha implementado la renovación actual. Su principal inconveniente es que no desarrolla temas tan esenciales como el de las concesiones y de la regulación económica.

²² Así, no consideró explícitamente la necesidad de ofrecer condiciones de igual acceso, la de operar los diferentes servicios prestados por una misma empresa como negocios separados (al menos contablemente), la de comenzar a implementar la portabilidad de números, etc. Por otro lado, si bien es cierto que en términos muy genéricos la ley prohibió la adopción de estrategias predatorias de la competencia y que existe, para todas las operadoras, la obligación de permitir la interconexión a su red de otras redes de telecomunicaciones autorizadas a interconectarse, también es cierto que no se obliga a las empresas ni a suministrar copia de los acuerdos al Ente regulador, ni a posibilitar la consulta de los acuerdos por terceros interesados, siendo ambas medidas necesarias para dar mayor transparencia al mercado y reducir las posibilidades de la firma de acuerdos de interconexión discriminatorios contra terceros posibles competidores. (Herrera, 1997).

3. Déficit relacionados con estructuras organizativas

Así como un funcionamiento eficaz del marco normativo resuelve el problema del “qué” en materia regulatoria, una organización idónea puede resolver el “cómo” llevar a cabo esta función. En principio, no puede desconocerse que la relativa novedad de la regulación de empresas de servicios privatizadas, tiene la ventaja de que la mayoría de los entes actuantes a partir de la iniciación de los procesos de privatización, sean creaciones “ex novo”. Por lo tanto, no cargan en principio con el peso de la inercia burocrática propia de instituciones estatales maduras, con incongruencias y vicios adquiridos a lo largo de una antigua historia institucional, de manera que el “cómo” podría verse facilitado por esta circunstancia.

Sin embargo, estos nuevos entes pasan a funcionar en un ámbito organizativo en el cual suelen asumir sólo una parte de las responsabilidades regulatorias, estando además sujetos -en sus vinculaciones jerárquicas- a la autoridad de organizaciones políticas de mayor nivel, que tienen tuición (o tutela) sobre su accionar o controlan su desempeño. Esto significa que no existe un monopolio organizacional de la regulación sino, normalmente, un conjunto de responsabilidades distribuidas entre diversos poderes, jurisdicciones y tipos de órganos reguladores. Una parte importante de los DCI relacionados con las estructuras organizativas tienen que ver, precisamente, con la dinámica y los conflictos a que dan lugar las vinculaciones entre los organismos responsables.

La dimensión estructural, vista desde el punto de vista de los DCI, comprende entonces tanto los problemas de gestión originados en las estructuras internas de los entes reguladores, como las relaciones interinstitucionales que los mismos mantienen -o deben establecer- con otros actores. Son diversas las instituciones cuya actuación esperable debería coadyuvar a los fines regulatorios, aún cuando en algunos casos los limitan, bloquean o reorientan en diversos sentidos. La acción de estas instituciones impacta sobre el sistema regulatorio a través de la fijación de políticas sectoriales, del control de los entes de regulación, de la defensa del interés de los usuarios y administrados, etc.

Alinear la estructura organizacional interna con la normativa regulatoria supone diferenciar esas unidades, atendiendo a criterios de especialización; fijarles competencias para la producción de resultados; asignarles recursos y diseñar los procedimientos requeridos para el desarrollo de su función. A menudo, su misión no tiene un alcance definido; sus funciones no son debidamente asignadas a las unidades y funcionarios responsables; y su subordinación al poder político las expone a verdaderos vaciamientos en el plano decisorio.

A veces, una misma tarea requiere el concurso de varias unidades en forma simultánea. Otras, una unidad organizativa puede hacerse cargo de diferentes funciones. Fallas en los mecanismos de asignación de competencias y resultados pueden dar lugar a una gran variedad de DCI.²³ Algunas unidades pueden tener una existencia virtual, no reflejada en la estructura; otras, por el contrario, pueden aparecer formalmente en los organigramas y no tener existencia real.

²³ Por lo general, el primer nivel de apertura por debajo de las gerencias generales es el de las diferentes gerencias especializadas. No siempre se atribuyen competencias claras a estas gerencias, existiendo a veces superposiciones y otras, vacíos de responsabilidad.

En ciertas ocasiones, la organización reguladora es demasiado pequeña con relación al rol que se le ha asignado, lo cual limita su capacidad de acción. Esto lleva a algunos entes a priorizar las áreas en las que concentrarán su actividad, descuidando otras funciones regulatorias fijadas por la ley cuyo cumplimiento es diferido hasta tanto los mismos cuenten con los recursos necesarios. O, alternativamente, los lleva a tratar de conciliar sin éxito una alta carga de trabajo con los escasos recursos disponibles, lo cual conduce a un desempeño mediocre en cada función.²⁴ También suele ocurrir que, ante la escasez, la gestión de los entes se limite en su alcance a algunos aspectos críticos de las funciones especializadas que desarrollan o a la atención superficial de ciertos temas (v.g. la seguridad o calidad de las prestaciones).²⁵ Este problema, que en parte es de diseño y en parte, de recursos, debilita la posibilidad de que los organismos utilicen un enfoque de planificación estratégica en la proyección de sus objetivos y actividades.

Existen, por otra parte, pocos manuales de procesos y de procedimientos. Tal como observa Blanlots (1993) para el sector eléctrico chileno, los reglamentos de calidad de servicio, que facilitarían una fiscalización adecuada, son prácticamente inexistentes y los reglamentos de explotación son antiguos. Sin embargo, en casos como el boliviano, una de las responsabilidades de la Superintendencia General (a la que están subodinadas las diferentes superintendencias sectoriales) es velar por la correcta aplicación de los manuales y procedimientos, que han sido elaborados para cada una de ellas.

Otro aspecto organizativo importante es el alcance geográfico de la regulación y la posibilidad de desconcentrar funcionalmente la actuación de los entes. La existencia de sedes en puntos alejados del territorio facilita el acceso de los usuarios. También permite la realización de controles sistemáticos más allá de la capital del país y de otras grandes ciudades. Sin embargo, desde el punto de vista de las capacidades institucionales, constituye una exigencia adicional para los organismos de regulación, en la medida en que aumenta la necesidad de coordinación y de recursos para su funcionamiento.

En buena parte de América Latina, esta desconcentración es todavía escasa. Según un informe de la Comisión Andina de Juristas (1998), en el caso peruano, en un contexto caracterizado por un desarrollo precario de la institucionalidad en general, y de la reguladora en particular, no puede aún plantearse el tema de la descentralización -o al menos la desconcentración- efectiva de algunas funciones, o el de la participación de entidades locales en la prestación y/o regulación.

Otro déficit frecuente se vincula con la composición de los órganos de dirección política de los entes y el origen de sus integrantes. Autores como Urbiztondo (1999), consideran que

²⁴ Con respecto a la Comisión Nacional de Energía chilena, se ha señalado que en sus primeros años, con un reducido número de profesionales pretendió tomar a su cargo las funciones de cálculo de precios regulados, planificación indicativa del sistema de generación, fiscalización de la operación del sistema de generación-transmisión, opinión técnica en casos de conflicto en el Centro de Despacho Económico de Cargas, y en general, gran parte de las materias de desarrollo de la reglamentación del sector. Adicionalmente, debía asesorar al Gobierno en materias relacionadas con el sector (Blanlots, 1993).

²⁵ Al respecto, se ha subrayado el reducido el nivel de garantía de la calidad del servicio ofrecido por los organismos reguladores, más inclinados a enfatizar la cantidad para consolidar la oferta de los servicios. Según Rudnick (1997), dentro del peso relativo de los diversos elementos que conforman la misión de los sistemas reguladores del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela, la protección de los usuarios es uno de los más débiles, ya sea porque los entes teóricamente a cargo de las mismas no cuentan con las atribuciones o con los recursos para cumplir esa función. La relación con los usuarios está centrada en la cobertura del servicio, situación particularmente relevante en el caso peruano, donde uno de los objetivos más importantes de la reforma fue resolver la cobertura limitada de abastecimiento eléctrico al iniciarse la reforma y el proceso de privatización.

la representación política en la conformación del directorio actúa en detrimento de una dirección profesional. Es bastante común en la región que el personal del directorio, las gerencias y mandos medios provenga de las empresas sujetas a regulación, existiendo casi siempre la oportunidad potencial de que estas empresas sean parte de un mercado laboral potencial para ese personal. Las normas sobre incompatibilidades no siempre lo impiden y aún cuando están claramente previstas, no se aplican efectivamente. En Argentina los órganos de dirección están a cargo, en la mayoría de los entes, de cuerpos colegiados designados por el Poder Ejecutivo. Sólo en los casos del ENRE (electricidad) y el ENARGAS (gas) tiene participación el Congreso en la designación y remoción de los directores, aunque esta intervención tiene carácter no vinculante²⁶. Rodríguez Pardina (1998) destaca la claridad y transparencia de las reglas por las cuales se designan los directorios en los entes citados.

Las relaciones interinstitucionales que mantienen los entes pueden ser de carácter vertical u horizontal. Las verticales se refieren a sus vínculos con órganos de tutela (o tuición), con el Parlamento, con organismos de control gubernamental y de financiamiento. Las horizontales los vinculan con otras instituciones que, de alguna manera, también asumen funciones regulatorias o de control de empresas privatizadas, como ocurre con las defensorías del pueblo, de la competencia, del consumidor, etc.

Es muy frecuente que los órganos de tutela disputen o se apoderen de ciertas funciones reguladoras propias de los entes. Pese a la creación de éstos, persisten los antiguos organismos de supervisión y control ministeriales, generándose en parte una superposición de funciones. Un ejemplo típico es la supervivencia de ministerios que, como indica Melo (1998), continúan teniendo funciones de regulación sobre el sector, lo cual tiende a generar conflictos con la nueva entidad reguladora, debilitando a ambas instituciones frente a los regulados, y frente a la opinión pública en general. En Venezuela, por ejemplo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) no reemplazó al Ministerio respectivo, sino que por razones legales y políticas tuvo que ser creado como servicio autónomo pero sin personalidad jurídica, y adscripto al Ministerio. Este hecho le impidió tener la autonomía deseada, ya que las facultades de ambos organismos coinciden en muchos aspectos, lo que causa de frecuentes conflictos. Algo similar ocurre con las competencias de la Comisión Nacional de Comunicaciones de Argentina, asumidas en gran medida por la Secretaría de Comunicaciones de la cual depende.

Los resultados parciales de una encuesta en proceso, corroboran la falta de autonomía de algunos entes en materia de regulación y fiscalización. En el área de energía de un país centroamericano, por ejemplo, se admite cierto grado de subordinación del ente a presiones políticas y empresarias, destacándose que hay pocos resguardos contra la discrecionalidad política en la designación y remoción de los directores, así como contra posibles conflictos de interés de los directores de los entes. De manera análoga, en el mismo sector, un Ministerio de un país sudamericano comparte responsabilidades regulatorias con el Poder Ejecutivo Nacional, sin quedar del todo claras las delimitaciones

²⁶ Merece señalarse el caso particular del ETOSS (agua y saneamiento), en el que el directorio de seis miembros representa a tres jurisdicciones: el gobierno federal, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. Si se toma en cuenta esta multiplicidad, junto con la rotación anual en la presidencia, se puede considerar que la funcionalidad del organismo resulta debilitada por la carencia de un mandato claramente definido y con líneas nítidas de responsabilidad. Casi ningún director ha cumplido su mandato de seis años y esta inestabilidad es un indicador de las dificultades derivadas del carácter tripartito del ente (Rodríguez Pardina, 1988).

del alcance de las mismas. Recientemente, la Corte Constitucional tuvo que delimitar las funciones de regulación y las de definición de políticas.

Con respecto a las vinculaciones con los órganos pro-competencia y anti-monopolio, algunos de estos se están constituyendo, en la práctica, en verdaderos entes paralelos a las instituciones reguladoras propiamente dichas. Este hecho ha sido constatado por Rudnick (1997) en los sectores eléctrico, comunicaciones, transporte aéreo y otros. El caso del sector eléctrico chileno es ilustrativo: con una privatización casi total y un creciente desarrollo de esquemas de integración vertical y horizontal de las empresas eléctricas, se registra una fuerte injerencia de la Comisión Antimonopolio. Por el contrario, la Comisión Multilateral de Libre Competencia de Perú ha actuado en muy pocos casos, en casi todos ellos contra empresas o entidades estatales. Ello se debe a que los principales monopolios en el sector eléctrico y en otros sectores, han estado en manos del Estado. Algo similar ha ocurrido en el caso venezolano, en donde cobra más fuerza la agencia reguladora por la dispersión de los restantes organismos. En Argentina, las atribuciones otorgadas al Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia abren la posibilidad de instrumentar un doble monitoreo sobre la acción de las firmas privatizadas: 1) la evaluación de las conductas empresarias sobre las estructuras sectoriales (a cargo de los entes reguladores) y 2) un control general del comportamiento empresarial (a cargo del organismo pro-competencia).²⁷

En Perú se ha observado que las entidades de regulación tienden a alejarse un tanto del modelo de institución independiente, debido a que la tradición política, jurídica y administrativa es relativamente extraña a esas entidades. El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), si bien es una entidad pública descentralizada con autonomía financiera y administrativa, depende directamente del Presidente de la República a través del Consejo de Ministros, el que designa a su Presidente y a la mayoría de su Consejo Directivo. De ahí que pueda afirmarse que goza de autonomía de gestión, pero no de independencia política, dado el carácter fuertemente centralista del Gobierno peruano en cabeza de la Presidencia de la República. Tampoco tiene el organismo plena independencia respecto de las empresas reguladas, en la medida en que existe representación de algunas de ellas en el Consejo Directivo (Melo, 1998).

En síntesis, y para cerrar este punto, coincido con Bitran y Saavedra (1993) en que “el desarrollo de entidades reguladoras independientes de grupos de interés, ya sea empresariales o políticas, requiere modificar el status jurídico de estas entidades, aumentando significativamente su autonomía, disponibilidad de personal calificado y recursos técnicos y materiales para desarrollar un trabajo profesional de un nivel consistente con el grado de desarrollo de la industria regulada”.

4. Déficit relacionados con recursos humanos y materiales

²⁷ Si bien los cambios introducidos por la Ley 25.156 abren nuevas perspectivas en materia de regulación, en tanto deroga toda atribución de competencia relacionada con el objeto y finalidad de la ley que pudiera haber sido otorgada a otros organismos o entes estatales, se plantean ciertos interrogantes acerca de su efectividad en evitar la constitución de posiciones dominantes de mercado, teniendo en cuenta que la mayoría de las actividades privatizadas se caracteriza por estructuras de mercado altamente concentradas, lo que supone la existencia de actores con un importante poder de mercado (precisamente la situación que la ley procura evitar).

Tal como anticipara al describir el marco conceptual que ilustra la Figura 2, los recursos humanos y materiales²⁸ utilizados por una organización (estatal o no) deben combinarse de manera variable para generar los bienes o servicios que indican sus objetivos o misión institucional. Esas combinaciones de recursos deben atender a la especificidad propia de la actividad organizacional. Una adecuada “función de producción” es aquella que permite combinar los recursos (expresados en personal, infraestructura y gastos de operación) de modo tal de lograr los mayores niveles de productividad alcanzables. He sostenido, al respecto, que la “deformidad” que pueda producirse a raíz de una función de producción distorsionada, puede ser más grave que la “hipertrofia” en la disponibilidad y uso de los recursos.

Esa deformidad suele presentar dos tipos de situaciones problemáticas. O bien se producen desequilibrios entre los tres componentes de la función (v.g. mayor cantidad de gastos en personal respecto de los utilizados en infraestructura, bienes y servicios) o bien se verifica una mala asignación de los recursos humanos en términos de los perfiles técnicos o profesionales requeridos para desarrollar cada una de las tareas especializadas. Ambas situaciones generan DCI.

La manera en que se combinan los recursos humanos y materiales para generar los productos y resultados que justifican la existencia de un ente regulador, depende de variables correspondientes al marco normativo (v.g. orientaciones y alcances de la función reguladora), a los arreglos estructurales y funcionales (v.g. grados de diferenciación y especialización, requerimientos de coordinación) y a las pautas de comportamiento organizacional (v.g. liderazgo, conflicto, desplazamiento de objetivos, corrupción).

Por su parte, los DCI en materia de recursos humanos y materiales se manifiestan cuando tales recursos se hallan mal asignados, resultan escasos para llevar a cabo las actividades propias de los entes o no reúnen las condiciones requeridas para su debida utilización.

En principio, como ya señalara al referirme a la organización regulatoria, también podría suponerse en este caso que la novedosa creación de estos entes debería expresarse en asignaciones de recursos mejor alineadas con el marco normativo que orienta su actividad. Sin embargo, los entes reguladores no han estado exentos de DCI en esta materia.

Los recursos materiales que requieren los entes para cumplir con su misión, expresados en términos físicos y financieros, no siempre son suficientes. Aunque el presupuesto refleja monetariamente la disponibilidad de esos recursos, una adecuada interpretación de los déficit en esta materia exige trascender la obvia consideración presupuestaria. Del lado del gasto, existe evidencia de que muchos entes no cuentan con los recursos requeridos para realizar las distintas tareas especializadas a su cargo. Sobre todo, aquellos que actúan en sectores donde existe alta competencia entre un gran número de operadores y donde la tecnología no ha sufrido cambios significativos, como es el caso del autotransporte o los servicios sanitarios.

²⁸ Los recursos materiales, en este contexto, son todos aquéllos que emplea una organización (con excepción de los humanos) para cumplir con su misión institucional. El concepto incluye, por lo tanto, a los que otros autores identifican como recursos financieros, tecnológicos, de infraestructura u otros, no personales.

A su vez, el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación, pueden afectar su grado de independencia respecto de las empresas y del poder político. El ya mencionado informe de la Comisión Andina de Juristas (1998) se refiere al caso chileno, señalando que aunque es imposible juzgar la buena fe del personal de las instituciones reguladoras, es cierto que los organismos enfrentan carencias de recursos, cuando no una incierta autonomía para la administración de los recursos obtenidos o asignados. Interferencias políticas les impedirían contar con capacidad técnica similar a la de las empresas privadas, favoreciendo una alta rotación de sus profesionales, que terminan muchas veces trabajando para los regulados.

En general, la literatura especializada sostiene que la autonomía de los entes en materia regulatoria requiere, entre otras cosas, que el origen de sus recursos no esté asociado a la contribución de las empresas privatizadas, a partir de mecanismos que establecen un determinado porcentaje de la facturación de las mismas con asignación específica al funcionamiento de los entes. Tempranamente, y contrariando ese principio, Bitran y Saavedra (1993) propusieron estudiar mecanismos de financiamiento que otorgaran más autonomía presupuestaria a las entidades reguladoras, para lo cual consideraron el esquema, utilizado en muchos países, que establece tarifas por el otorgamiento de licencias o inscripción en ciertos registros a la industria regulada. De este modo, según su punto de vista, se promovería una mejor asignación de recursos al imputarse los costos de la regulación al sector sujeto de ésta. Sin embargo, para otros autores, la dependencia financiera de las tarifas aplicadas por las empresas reguladas, puede originar, a la vez, bajos grados de autonomía y altos riesgos de captura de los entes.

Comparativamente con otros organismos de la administración pública, los organismos reguladores no muestran déficit importantes en términos del tamaño de sus plantas de personal. Su situación relativamente afluyente -sobre todo en los casos en que los recursos financieros están atados a la facturación de las empresas- no les ocasiona problemas importantes de dotación de recursos humanos. Sin embargo, suelen afrontar déficit relativos a los perfiles técnicos de su personal y a la capacidad para generar información relevante para su gestión sustantiva. Es decir, los entes deben disponer no solamente de recursos humanos de alta calidad técnica, sino también contar con los sistemas de información que les permita desempeñarse según sus atribuciones.

Ciertos entes de la región muestran escasa rigurosidad técnica, especialmente para generar la información y el conocimiento técnico propios de su labor especializada. En este sentido, Paredes (1993) ha planteado que las limitaciones de los organismos reguladores para ejercer su labor, debe ser considerada en forma previa a la decisión de privatizar. La teoría económica sugiere que una regulación óptima requiere que el regulador conozca un set de informaciones que rara vez está disponible. Generalmente, la información de costos históricos y la incorporada a los balances de las empresas, reemplaza a las funciones de costos sugeridas por la teoría. La dificultad para interpretar la información histórica y utilizarla en la predicción de costos, está presente en la generalidad de los casos y no constituye la excepción. La consolidación de información entre filiales no reguladas y firmas reguladas, el ocultamiento de datos y la carencia de medios técnicos que permitan verificar el cumplimiento de reglas específicas, son todos factores que están muy presentes y no deben ser ignorados cuando se evalúa las opciones de privatización de una empresa.

En la siguiente sección vincularé este punto con el último de los DCI previsto en el esquema conceptual presentado, es decir, el derivado de los comportamientos del personal afectado a funciones regulatorias.

5. Déficit relacionados con comportamientos individuales

En esta dimensión analítica de los DCI implícitos en la función reguladora, analizaré los factores que afectan tanto el marco de incentivos en que actúan las personas empleadas por los entes, sus orientaciones, valores y pautas culturales, como su capacidad técnica para desempeñar sus roles.

Los intereses individuales del personal y su motivación para actuar al servicio de la misión y objetivos fijados a los entes, se hallan fuertemente influidos por las políticas y condiciones de empleo que rigen su relación laboral. Los dos aspectos que muestran mayor dificultad son el nivel de las remuneraciones y la estabilidad en el empleo. Para superar en parte estos déficit, se ha propuesto, por ejemplo, que las escalas salariales se fijen en valores cercanos a los sueldos que ese personal obtendría en la industria regulada. Asimismo, se destaca la importancia de promover el desarrollo de una carrera funcionarial, estimulando la especialización y la formación de postgrado del personal técnico. El objetivo a lograr es que el trabajo en una entidad reguladora no sea visto como un paso previo al ingreso en el sector que se está regulando, sino una meta legítima de desarrollo profesional en la propia entidad.²⁹

Un bajo nivel de remuneraciones fomenta la contratación de profesionales de escasa experiencia, que a menudo emigran al ámbito privado luego de interiorizarse de la naturaleza del negocio. La interlocución con el sector privado resulta, por lo tanto, muy desequilibrada, ya que las empresas sujetas a regulación cuentan con la posibilidad de contratar al personal con mayores calificaciones técnicas, al que tienta con incentivos salariales más atractivos. Esta circunstancia agrava la ya comentada asimetría de información, que suele existir entre regulador y regulado. También genera condiciones para que se vea comprometida la independencia de los entes y se incrementen los riesgos de captura.³⁰

De igual manera, estas condiciones dan lugar a que se produzcan autolimitaciones en la libertad de acción del personal para llevar a cabo funciones de fiscalización, debido a que la inestabilidad en el empleo dentro de los entes tiende a generar actitudes más permisivas frente a las empresas, vistas como empleadores prospectivos. Ello también se evidencia en ciertas actitudes de los reguladores hacia sus responsabilidades, condicionadas por su inserción previa como empleados de empresas privatizadas o en organismos a cargo de los procesos de privatización.

²⁹ Tal como indican Bitran y Saavedra (1993) para el caso de Chile, debido a los bajos salarios del sector público, los reguladores ven su paso por el ente regulador como eminentemente transitorio, siendo su oportunidad de trabajo de más largo plazo el propio sector privado que debe regular. Esto se constata además en casos como el de la Comisión Nacional de Energía de Honduras, OSIPTEL (Perú), o el Ministerio de Minas y Energía de Colombia, donde debido al régimen de incompatibilidades que se aplica a los funcionarios de los entes, así como a los niveles salariales, se observan dificultades para retener al personal.

³⁰ Es frecuente el caso de reguladores, que al poco tiempo de renunciar a sus responsabilidades, asumen posiciones directivas en las mismas empresas que antes regulaban. Claramente, en estas circunstancias queda seriamente comprometida la independencia de los reguladores.

En numerosos países, los directores están sujetos a las normas sobre incompatibilidad fijadas para los funcionarios públicos³¹. En algunos casos se ha establecido además la prohibición de que, durante el ejercicio de su función, tengan intereses en las empresas reguladas. En otros, esta prohibición se extiende por un período adicional, luego de finalizado el mandato. Pero estas normas no han conseguido contrarrestar del todo la tendencia a que se generen comportamientos "amigables" respecto a las empresas reguladas, que contradicen su independencia.

La coexistencia de diversos regímenes de reclutamiento, tales como contratos en planta permanente, adscriptos, o temporarios por la vía de organismos internacionales, ha producido importantes DCI en diversos organismos de regulación debido a las tensiones y conflictos que generan entre el personal sujeto a diferentes condiciones de empleo. En Colombia, en el Ministerio de Minas y Energía y en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, estas tensiones se deben a retribuciones diferentes para tareas iguales o similares. En el caso de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, del mismo país, este hecho ha sido fuente de incertidumbre para el personal. Otras agencias, como la Comisión Nacional de Energía de Honduras, no acusa este tipo de problemas debido a que solamente contratan bajo una única modalidad.

En Argentina, en todos los casos, el personal de los entes está encuadrado dentro de la Ley de Contratos de Trabajo, por lo cual no le son aplicables las normas laborales que rigen para el personal permanente de la Administración Pública. A diferencia de éste, no gozan de estabilidad en sus cargos. Esta condición, si bien permite evitar problemas característicos de la función pública derivados de la inamovilidad de los funcionarios, podría restringir la libertad de acción en el ejercicio del control, frente a la amenaza de despido. Por otra parte, este tipo de relación laboral impide la implantación de una carrera administrativa formalizada, especialmente por la dificultad para desarrollar políticas de capacitación sistemáticas. Sin embargo, el alcance del problema difiere según los entes considerados. En algunos organismos se ha destacado la importancia de la capacitación del personal y se han desarrollado acciones en este sentido.³²

³¹ En el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia, la Ley 142, en su artículo 44 especifica que "salvo excepción legal, no podrán participar en la administración de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de Servicios Públicos, ni contribuir con su voto o en forma directa o indirecta a la adopción de sus decisiones, las empresas de servicios públicos, sus representantes legales, los miembros de sus juntas directivas, las personas naturales que posean acciones en ellas, y quienes posean más del 10% del capital de sociedades que tengan vinculación económica con empresas de servicios públicos". Tampoco podrá prestar servicios a las comisiones de regulación ni a la Superintendencia de Servicios Públicos, "ninguna persona que haya sido administrador o empleado de una empresa de servicios públicos antes de transcurrir un año de terminada su relación con la empresa ni los cónyuges o compañeros permanentes de tales personas, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esta misma inhabilidad se predica de los empleados de las comisiones o de la Superintendencia, sus cónyuges o parientes en los mismos grados, respecto de empleos en las empresas. Sin embargo, las personas aludidas pueden ejercitar ante las comisiones de regulación y ante la Superintendencia su derecho a pedir informaciones, a hacer peticiones, y a formular observaciones o a transmitir informaciones respecto a las decisiones que allí se tomen, o a los proyectos de decisiones que se les consulten."

³² En el ENARGAS, por ejemplo, se realizaron actividades de capacitación orientadas tanto a aspectos técnicos y económicos de la industria del gas, como a temas relativos a la atención al cliente y la gestión legal. Estas actividades forman parte del plan de capacitación que se formula anualmente, sobre la base de las demandas de los gerentes del organismo. En la CNC, el desarrollo de políticas sistemáticas de capacitación del personal es incipiente. Hasta el momento se han diseñado instrumentos para la detección de necesidades de capacitación. A la vez, se plantearon exigencias de capacitación que deben cumplir los funcionarios que ocupan puestos de jefaturas o gerencias. En la CNRT, por el contrario, no existe un plan de capacitación y, a lo sumo, el personal es capacitado en el trabajo. El punto es problemático, ya que en el propio organismo se

Sin embargo, en numerosas agencias no existen políticas de capacitación sistemática. La oferta es esporádica y no atiende necesariamente los déficit de capacidad individual, que no son detectados de una manera continua e institucionalizada. Se constatan, además, dificultades para reentrenar y reasignar el personal a medida que cambian las necesidades de trabajo. Estos déficit tienden a manifestarse bajo la forma de información o conocimientos del personal, que resultan insuficientes para la aplicación de determinadas técnicas regulatorias.³³

Conclusiones

Este trabajo tuvo por objeto analizar un tema que, hasta la fecha, sólo ha recibido un tratamiento esporádico y poco sistemático en la literatura especializada en procesos de privatización, sobre todo en lo que atañe a la capacidad de regulación estatal que se requiere desarrollar luego de producida la transferencia de empresas y servicios públicos a la actividad privada. Su elaboración es parte de un proyecto de más largo aliento, que comenzó con un par de artículos producidos con relación a la capacidad reguladora del estado argentino (Oszlak y Felder, 1998 y Oszlak *et al.*, 2000) y pretende abarcar la experiencia reciente y la situación actual en América Latina.

Al comprobar que un objetivo tan ambicioso como el que plantea el proyecto no podía lograrse en esta etapa de la investigación, opté por desarrollar un esquema conceptual, un modelo analítico y un enfoque metodológico aptos para orientar estudios de este tipo, sobre todo teniendo en cuenta la escasa preocupación que se advierte en la producción académica, que contrasta con la importancia creciente que tiene una eficaz regulación estatal luego de los procesos de privatización. Para ilustrar el planteamiento teórico-metodológico desarrollado, incorporé una serie de referencias a la experiencia de la región, obtenidas a partir de la revisión de una abundante bibliografía referida a casos nacionales o de entes de regulación específicos.

Más allá del valor que pueda atribuirse a los instrumentos analíticos presentados, resulta claro que las principales conclusiones que se desprenden del presente trabajo, coinciden en general con las obtenidas en mis estudios previos, relativos al caso argentino. Puede concluirse, así, que los entes creados por los gobiernos de la región para regular los servicios públicos privatizados, presentan importantes déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige esta tarea, sobre todo en vista de la importancia de resguardar el interés público involucrado y el de los usuarios.

En términos ideales, la regulación estatal debería preservar el funcionamiento eficaz del mercado, evitando que los prestadores, en muchos casos monopólicos, abusen de su posición dominante en dicho mercado. A la vez, debería contribuir a garantizar la calidad de los servicios y al desarrollo en el largo plazo del sector regulado, esto es, a estimular la inversión y la incorporación de tecnología, sin descuidar las garantías de accesibilidad por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas de los países.

La falta de preocupación por estos aspectos pudo haberse justificado -en una primera etapa-

considera que el personal no tiene los perfiles profesionales adecuados para cumplir con sus tareas, señalándose al mismo tiempo la falta de incentivos para que el personal se capacite.

³³ Contrariamente, también se ha señalado que la sobreespecialización técnica de los entes atenta, en algunos casos, contra su independencia, en la medida en que el funcionario tiende a percibir como su principal mercado alternativo de trabajo el propio sector regulado (Blanlots, 1993)

en la urgencia por restringir la intervención estatal. Sin embargo, más recientemente la intervención del estado ha recobrado importancia y justifica un análisis más atento de la institucionalidad regulatoria vigente, de sus capacidades y de los déficit que se registran con relación a los distintos niveles de análisis propuestos.

Se ha intentado demostrar que las capacidades institucionales requeridas son de muy diversa índole y su fortalecimiento requiere, en consecuencia, esfuerzos considerables y orientados a distintos aspectos del funcionamiento del sistema de regulación. En síntesis, la actividad estatal de reglamentación de conductas deseables, fiscalización del cumplimiento de estos patrones y sanción de las conductas que se apartan de los mismos, requiere recursos adecuadamente coordinados para que la intervención estatal contribuya a mejorar el funcionamiento de los sectores regulados y a alcanzar la ecuación más beneficiosa posible en la asignación de costos y beneficios entre los actores involucrados en la triple relación prestación-regulación-consumo.

El análisis pormenorizado de esta triple relación con respecto a las reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores participantes, ha recibido especial atención por considerarse que constituyen el punto de partida básico que condiciona la configuración y eficacia de las capacidades institucionales existentes en los otros niveles de menor nivel de abstracción. Tal vez el punto más destacable, en este sentido, remite a los problemas derivados de los desfases temporales entre la privatización de los servicios, la aprobación de los marcos regulatorios y la creación de los entes reguladores. Esta regla de juego inicial, en muchos casos, condicionó la acción regulatoria a pautas contractuales previas. El intento de revisar estas condiciones generó a su vez una ardua negociación política con las empresas prestadoras.

Colocados todavía en este nivel general de análisis, otro aspecto clave es la insuficiente jerarquía de la normativa regulatoria vigente, resultante de la falta de participación parlamentaria en la definición de los esquemas iniciales. Subsanan este punto requeriría la elaboración de proyectos de ley que establezcan las pautas de funcionamiento de los servicios y jerarquicen los organismos regulatorios. Esta opción podría constituir también una vía válida para homogeneizar algunos criterios regulatorios muy dispares, vigentes en distintos servicios y no justificados por su especificidad técnica.

La revisión de los problemas referidos a las relaciones interinstitucionales permite destacar, en primer término, los déficit originados en la falta de claridad acerca de los alcances de las responsabilidades regulatorias y de control de los entes reguladores *vis a vis* las agencias a cargo de las políticas sectoriales. En algunos casos existe una manifiesta superposición de las competencias formalmente asignadas. En otros, la injerencia ministerial y la de otros entes de defensa del consumidor o de la competencia, recortó, de hecho, el alcance de las competencias y la autonomía de los organismos de regulación. La permanente reformulación de las relaciones institucionales, que se produjo en los organismos de control de algunos servicios, pudo haber agravado esta situación. Por otra parte, algunos de los organismos de regulación muestran signos de captura por parte de las empresas reguladas. También en ciertos casos, la formulación de políticas sectoriales parece haber quedado fuertemente condicionada por presiones empresarias. Las renegociaciones de los contratos de algunos de los servicios ilustran esta observación.

El control, tanto estatal como social, sobre la gestión de los organismos, tuvo hasta ahora efectos limitados. En efecto, las recomendaciones realizadas por los organismos de

auditoría y control no siempre se tradujeron en acciones para corregir los problemas señalados en sus informes. Por otra parte, el control social que hipotéticamente podrían ejercer los usuarios, sus organizaciones y representantes resulta aún muy débil.

Revertir esta situación de desequilibrio entre los distintos actores del sistema de regulación y prestación de los servicios, requiere clarificar los alcances de las competencias de los organismos involucrados en la regulación, el fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y de introducción de transparencia en la gestión. Sólo de este modo parece posible alcanzar un balance adecuado entre los intereses de los actores involucrados.

Reglas de juego y diseños de relaciones interinstitucionales no tendrán los efectos deseados si no se apoyan en modelos y estructuras organizativas adecuados. La revisión de los distintos aspectos que hacen a la organización interna de los organismos de regulación muestra situaciones bastante diferentes según los organismos de que se trate. Mientras en algunos casos se han realizado esfuerzos por definir estructuras y asignar responsabilidades acordes a las misiones que deben cumplirse, en otros han primado criterios que limitan la posibilidad de cumplimiento eficaz de los objetivos regulatorios. Una somera síntesis de las falencias en este nivel permite destacar la existencia de amplio espacio para la discrecionalidad política en la designación de las autoridades de los entes y para el surgimiento de conflictos de interés de los funcionarios, así como falta de precisión en el diseño de la estructura organizativa y en la asignación de competencias a sus distintas unidades.

También existen notorias disparidades entre los distintos organismos en cuanto a la disponibilidad de recursos. Como se ha señalado, mientras algunos entes sufren fuertes restricciones presupuestarias, otros cuentan con un caudal de recursos considerable y creciente. Cabe aclarar que, aunque la restricción presupuestaria va en desmedro de la efectividad regulatoria, la situación contraria no garantiza, por sí sola, la calidad de las regulaciones.

Uno de los factores que origina esta disparidad de recursos es la existencia de marcadas diferencias en los mecanismos de financiamiento de los entes, que no parecen justificarse en criterios técnicos sino, más bien, en decisiones políticas *ad hoc* tomadas al diseñar los esquemas regulatorios. Las formas de financiamiento que atan los recursos obtenidos por los entes a la rentabilidad empresarial, podrían resultar en sujeción de las decisiones regulatorias a los intereses de las empresas reguladas. Por otra parte, la falta de recursos propios o la falta de disponibilidad de los recursos generados por los propios organismos, ha resultado en severas restricciones que ponen en peligro la posibilidad de cumplimiento de las funciones de regulación.

Los recursos presupuestarios condicionan fuertemente las posibilidades de contar con las dotaciones de personal requeridas. En los casos de mayor restricción presupuestaria, la carencia de personal en número y calidad suficientes para procesar la carga de trabajo de los entes, resulta particularmente crítica.

También pueden observarse factores de diverso origen, que limitan la disponibilidad de información necesaria para evaluar el desempeño empresarial. Algunos de estos factores, inherentes a la intervención regulatoria estatal (la existencia de asimetrías de información), se ven potenciados por la limitación o imprecisión de las facultades de los

entes para requerir información, por los requisitos para la presentación de la misma y por la carencia de soportes informáticos adecuados.

Finalmente, existen condiciones referidas a las políticas de personal de los organismos que también comprometen la efectividad del ejercicio de la regulación. Tanto la ausencia de políticas sistemáticas de capacitación y evaluación del desempeño del personal, como la dispersión de las formas de contratación del personal de los organismos, conspiran contra la conformación de una fuerza de trabajo capacitada y comprometida con el cumplimiento de sus funciones.

En síntesis, la revisión aquí realizada permite señalar que -con diferencias según los casos- existe una brecha significativa entre los objetivos que justifican la intervención regulatoria estatal y las posibilidades efectivas de alcanzarlos a través de las instituciones vigentes. Está pendiente la tarea de dotar a los entes de la organización, el personal, los recursos y las tecnologías necesarias para el cumplimiento de sus tareas. Aunque esto es imprescindible no es suficiente. En efecto, la superación de los déficit de capacidad institucional encuentra su límite cuando el costo marginal de la inversión en el mejoramiento de la gestión resulta superior al beneficio marginal resultante de una regulación más eficaz. Ello ocurre cuando la inversión se ve contrarrestada por problemas de diversa índole en materia de reglas de juego y de relaciones interinstitucionales. De aquí que el fortalecimiento institucional requiera indispensablemente revisar y actuar sobre estos niveles y variables “externos” a la gestión de los entes.

Bibliografía

Abdala, Manuel, y Spiller, Pablo (1999) **Instituciones, contratos y regulación en Argentina**, Grupo Editorial Temas, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2002) "Concentración económica y regulación de los servicios públicos", en **Revista ENOIKOS** N° 19, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Barrionuevo, Arthur y Lahera, Eugenio, compiladores (1998) **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina**, Eudeba/CLAD, Buenos Aires.

Bitrán, Eduardo y Saavedra, Eduardo (1993) "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Muñoz Goma, Oscar (editor) **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Bitrán, Eduardo (1998) "Regulación, privatización y competencia: lecciones de la experiencia chilena", en Barrionuevo y Lahera (comps.), **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?**, CLAD/Eudeba.

Blanlots, Vivianne (1993) "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena", en **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, Muñoz Goma, Oscar (editor), CIEPLAN, Santiago de Chile.

Comisión Andina de Juristas (1998) **Servicios Públicos: privatización, regulación y protección al usuario en Chile, Colombia y Perú**, CAJ, Lima.

Córdoba Novón, César (2000) "La reforma regulatoria en los países de la OCDE. ¿Qué hemos aprendido?", en **Revista Instituciones y Desarrollo** N° 6, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Corrales, María Elena (1999) "Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social", en **Revista Instituciones y Desarrollo** N° 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Devlin, Robert (1993) "Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina", en Muñoz Goma, Oscar (editor) **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Elkin, Stephen (1985) "Regulation as a political question", en **Policy Sciences** Vol. 18 N° 1, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.

ENRE (1998) **El informe eléctrico. Cinco años de regulación y control**, Buenos Aires.

Evans, Peter (1996) "El Estado como problema y como solución", en **Revista Desarrollo Económico** N° 140, Buenos Aires.

Haque, Shamsul (2000) "Privatization in Latin America: the other side of the story", en **International Journal of Public Administration** Vol 23 N° 5-8, New York.

Herrera, Alejandra (1997) "Competencia y universalización: ¿Qué hay de nuevo en la regulación? Los casos de Nicaragua y Bolivia", en Barrionuevo y Lahera (comps.), **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?**, CLAD/Eudeba.

Hill, A. y Abdala, M. (1993) **Regulation, Institutions, and Commitment. Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector.** The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1216, Washington.

Hirschman, A. (1964) **Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)**, Aguilar S.A. de Editores, Madrid.

Ilcham, Warren (1984) "Administración Pública comparada y el 'sentido común académico'", en Oszlak, Oscar (comp.) **Teoría de la burocracia estatal**, Paidós, Buenos Aires.

Lahera, Eugenio (1998) "Regulación, privatización y competencia: lecciones de la experiencia chilena", en Barrionuevo y Lahera (comp.) **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?**, Eudeba/CLAD, Buenos Aires.

Majone y La Spina (1993) "El Estado regulador", en **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. II Nº 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México.

Martín, Juan (1996) **Mercado y regulación en los servicios de infraestructura**, ILPES - Naciones Unidas, CEPAL, Consejo Regional de Planificación, Santiago.

Melo, José Ricardo (1998) "Regulación de Telecomunicaciones en Perú y Venezuela", en Barrionuevo y Lahera (comps.) **¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?**, CLACSO/Eudeba.

Mitnick, B. (1980) **The political economy of regulation**, Columbia University Press, New York.

Muñoz Goma, Oscar (1993) "Hacia el Estado regulador", en Muñoz Goma, Oscar (Editor) **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, CIEPLAN, Santiago de Chile, Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile.

Naim, Moises (1995) "Latinoamérica: La segunda fase de la reforma", en **Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos** Nº 2, Año 12, México.

Noll, R. G. (ed.) (1985) **Regulatory Policy and the Social Sciences**, Berkeley, University of California Press.

Oszlak (1972) "Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya", trabajo preparado para el Proyecto URU-70-511 de las Naciones Unidas, PNUD. Responsable del equipo de trabajo y redactor del Informe Final (mayo). Publicado por Naciones Unidas como Informe Técnico Nº DP/SF/UN/75, Nueva York, U.S.A.

Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (1998) "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?". En Isuani, A. y Filmus, D. (comps) **La Argentina que viene.**

Análisis y propuestas para una sociedad en transición, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar *et al.* (2000) **Capacidad de regulación estatal en la Argentina**, Documento editado por la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Paredes, Ricardo (1993) "Privatización y regulación: la experiencia chilena", en Muñoz Goma, Oscar (Editor) **Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador**, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Peci, Alketa y Cavalcanti Scelza, Bianor (sin fecha) **Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais**, mimeo.

Prats I Catalá, Joan (1998) "La construcción institucional de las capacidades regulatorias: un tema clave de la nueva agenda del desarrollo", en **Revista Instituciones y Desarrollo** N° 1, Barcelona.

Rivera Urrutía, Eugenio (1999) "Competencia y regulación en los servicios de utilidad pública: bases para el debate a partir del caso chileno", en **Revista Instituciones y Desarrollo** N° 4, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Rodríguez Pardina, Martín (1998) **Las instituciones reguladoras en la Argentina**. Documento de Trabajo N° 3, Publicaciones Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, Buenos Aires.

Rudnick, Hugh (1997) **Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela**, ILPES - Naciones Unidas, CEPAL, Consejo Regional de Planificación, Santiago.

Saravia, Enrique (1995) "Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo", en **Revista Reforma y Democracia** N° 4, CLAD, Caracas.

Saravia, Enrique *et al* (2002) **Regulacão, defesa da concorrência e concessões**, Agencia Reguladora de Servicios Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Selznick, P. (1985) "Focusing organizational research on regulation", en Noll R. G. (ed.) (1985) **Regulatory Policy and the Social Sciences**, Berkeley, University of California Press.

Spiller, Pablo (1998) "Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos: implicancias para futuras investigaciones comparadas", en Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (comps.) **La nueva economía política: racionalidad e instituciones**, Eudeba, Buenos Aires.

Stark, Carlos (1996) **Maco regulatorio, Privatización y Modernización del Estado**, CAF-ILPES, Santiago de Chile.

Stigler, G. (1981) "Comment", en Fromm, G (comp.) **Studies in public regulation**, MIT Press, Cambridge.

Suding, Paul (2000) "Situación energética en latinoamérica: reservas, oferta y demanda", mimeo, Lima.

Thury Cornejo, V. (1995) "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos", en **Régimen de la Administración Pública**, N° 207, Buenos Aires.

Tobelem, A. (1992) **Institutional capacity analysis and development system (ICADS)**, Public Sector Management Division, Technical Department Latin American and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Paper Series N° 9.

Umérez de Pereira, Julieta (2001) "La reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela: experiencias del ente regulador CONATEL", en **Agencias reguladoras y de control**, CLAD, Caracas.

Urbiztono, Santiago (1999) "El servicio de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires", en VV.AA. **La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

Vickers, J. y Yarrow, G. (1991) **Un análisis económico de la privatización**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Vispo, Adolfo (1999) **Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto**, Grupo Editor Norma/FLACSO, Buenos Aires.