



**EL PROYECTO REGULATORIO
DEL GOBIERNO: UN PASO
ATRÁS***

Documento de Trabajo N° 19

Noviembre de 2004

* Ver Serie Documentos de Trabajo

Autoridades de Fundación para el Cambio

Presidente	<i>Carlos Melconian</i>
Vicepresidente	<i>Rodolfo Santangelo</i>
Secretario	<i>Claudio Mauro</i>
Tesorera	<i>Verónica Sánchez Quintana</i>
Director Ejecutivo	<i>Edgardo Cenzone</i>

I. Introducción

El proyecto de “Ley marco” para la regulación de servicios públicos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso es “anti G7” y significa un retroceso en términos de regulación moderna.

El proyecto parte del diagnóstico que el modelo aplicado hasta ahora implicó el retiro del Estado en la provisión de servicios públicos y el marco regulatorio no permitió una mejor distribución de la riqueza.

Por ello, el nuevo proyecto no promueve la competencia, no plantea esquema de metas como forma de incentivar la inversiones frente a decisiones del Gobierno y “amenaza” permanentemente con la intervención directa del Estado, como si eso fuera suficiente para mejorar el funcionamiento de las empresas privadas.

El Gobierno entiende que hay que sentar un conjunto de disposiciones básicas que den fundamento y sustento a las restantes normas que regularán cada servicio en particular, y que este conjunto de disposiciones esté por encima de las regulaciones particulares de cada sector. Si bien este enfoque regulatorio no implica complicaciones operativas, ya que bien pueden funcionar los entes reguladores bajo el paraguas de la Ley marco, la excesiva intervención del Estado que plantea podría lograr el efecto contrario al buscado.

Este es un punto muy relevante, ya que tanto la experiencia local como internacional muestran que se obtienen mejores resultados cuando el Estado crea las condiciones para que se realicen las inversiones en lugar de forzarlas por leyes.

En el proyecto se resaltan algunas premisas que exceden al funcionamiento de las empresas y las condiciones en las que operan. La función del gobierno debe estar centrada en regular el funcionamiento y lograr condiciones de calidad y precios convenientes para los usuarios, no en presionar a las empresas con la posibilidad de caducidad de las licencias. El proyecto sostiene que el servicio deberá ser

cumplido, con ajuste a los principios de continuidad, regularidad, uniformidad, universalidad, accesibilidad y obligatoriedad, todo esto sin reparar en las condiciones y el contexto en las que se desenvuelven las empresas.

Es como si las condiciones de operatividad de los servicios estuvieran desligadas de las inversiones, desconociendo que sin inversiones, es imposible cumplir con las condiciones de operatividad. No se pueden forzar inversiones cuando las condiciones no están dadas, amparándose en la rentabilidad que las empresas tuvieron en el pasado.

Donde la configuración de monopolio natural de los mercados sigue siendo lo que impera, el Estado debe generar condiciones de inversión justamente para que la tarifa que permite recuperar la inversión sea lo más baja posible.

En un país de alta incertidumbre, la tasa de descuento de los proyectos necesariamente implica mayores tarifas. Resolver este tipo de problemas también contribuye a la equidad y al desarrollo para abaratar las tarifas que hacen posible a los empresarios recuperar el capital.

II. Marco Conceptual

La privatización en los países en desarrollo se impuso a partir de la crisis de las formas tradicionales de intervención estatal y encontró sustento teórico en un conjunto de perspectivas que postulan el imperativo de restringir al máximo el accionar del Estado, en favor de la revalorización de los mercados.

La teoría de las expectativas racionales critica los mecanismos de intervención anticíclica del Estado, basándose en el supuesto de que los agentes económicos poseen elementos para procesar las señales de los mercados y anticiparse a las intenciones de las autoridades económicas, neutralizando las políticas.

El argumento llevado al extremo por perspectivas como las de la elección pública, pone también de manifiesto la incapacidad estatal para influir en la dirección que

las autoridades públicas desean. Centrada en una visión de la economía como ciencia de los intercambios y del hombre como agente económico.

Esto es, mientras los agentes económicos son coherentes en su sistema de preferencias individuales y decisiones, en la formación de expectativas y en la capacidad de anticipar efectos futuros de decisiones actuales, no existe posibilidad de una racionalidad colectiva expresada a través de la acción estatal. Se asume, entonces, que la política distorsiona la asignación óptima de recursos e introduce ineficiencias.

Cuando estas situaciones afectan a muchos agentes es prácticamente imposible asignar compensaciones a través de los propios mecanismos de mercado y es necesaria alguna forma de acción colectiva. Las situaciones en las que los mercados fallan son tan generalizadas que deben ser consideradas la norma y no la excepción y concluye que una asignación eficiente de recursos requiere la intervención del Estado.

Desde un encuadre teórico -más centrado en la problemática de la gestión estatal- plantea la necesidad de configurar diseños institucionales adecuados que funcionen como complemento indispensable del funcionamiento eficiente del mercado. Esto significa la construcción de un nuevo Estado que se oriente a una gestión estratégica de las políticas públicas.

La calidad del desempeño estatal depende de diseños institucionales que induzcan a que la intervención del Estado sea más favorable que su prescindencia. Se trata de que los diseños institucionales contribuyan a resolver el tipo de problemas conocido como de principal-agente que caracterizan a las relaciones entre el Estado y los agentes económicos privados, entre políticos y burócratas, tanto como entre ciudadanos y Estado.

Las relaciones entre actores son de principales y agentes cuando los mercados son incompletos o cuando los individuos particulares tienen acceso diferencial a la información. Los agentes tienen cierta información que los principales no observan

directamente: conocen su propia motivación, tienen un conocimiento privilegiado de sus capacidades y pueden tener una chance de observar algunas cosas que los principales no pueden. También pueden realizar algunas acciones que están, al menos parcialmente, ocultas para el principal. El problema genérico que enfrenta el principal es cómo inducir al agente para actuar en interés del principal, sin contar con información relevante sobre las actividades del agente.

En síntesis, en la medida en que el mercado no se autosustenta, la institucionalidad sobre la que se apoya debería permitir que las decisiones que se toman en su ámbito sean transparentes y se encaucen de manera tal que puedan armonizarse intereses públicos y privados. Particularmente en el caso de los servicios públicos, los prestadores tienen capacidad de manipular información relevante y adquieren un poder que les permite que sus precios no reflejen adecuadamente los costos.

Estas asimetrías de información restan transparencia al funcionamiento de los mercados e impiden que todos los agentes que participan de él tomen decisiones con suficiente conocimiento. La definición de reglas de juego y sistemas de incentivos para la expansión de los mercados requieren un auge de la institucionalidad política y económica, que incluye la regulación estatal.

Diferenciándolo del Estado de Bienestar, el Estado Regulador es un Estado que escoge y pondera bienes e intereses para que sea objeto de tutela, identifica y previene riesgos, para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios y se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.

El Estado regulador no supe al mercado sino que atiende a la prosecución de ciertos resultados (condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, ausencia de efectos externos perniciosos de actividades normalmente desarrolladas por privados, etc.) a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción. Si bien

el instrumento regulador básico es la reglamentación, consistente en el control continuo y enfocado de las actividades reguladas, también puede acudir a otras variantes como la política judicial, la legislación, técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación (impuestos o tarifas, subsidios, concesión de franquicias, etc.).

En este sentido, la actividad regulatoria del Estado -entendida como actividad reglamentaria- no se aparta del modelo tradicional reconocido por el conjunto de las sociedades políticas liberales y democráticas.

El desarrollo de las capacidades institucionales

El desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria se convirtió en un tema central de la agenda estatal a partir de la transferencia de la prestación de los servicios públicos a empresas privadas. Diversos autores coinciden en señalar que desempeño eficiente de servicios que se prestan en condiciones de monopolio depende fundamentalmente de la calidad de la intervención estatal.

El bienestar social está ligado a la capacidad de los gobiernos para regular la empresa privada, a través de la administración pública en forma continua y efectiva. El éxito de la regulación dependerá a su vez de los esfuerzos de consolidación de las instituciones estatales que se constituyen como contraparte de las empresas prestadoras privadas.

Si bien la regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos al conjunto de las actividades de la administración pública, requiere mecanismos de control permanentes que suponen contar con recursos humanos, materiales y técnicos específicos y adecuadamente coordinados. Tales condiciones imponen exigencias particulares al diseño institucional.

A efectos analíticos, es posible abordar la configuración específica de la institucionalidad regulatoria en función de un conjunto de dimensiones cuya articulación resulta en un régimen de regulación. Este régimen de regulación abarca tanto los instrumentos técnicos como las condiciones que le permiten al

Estado disponer y aplicar eficazmente dichos instrumentos. Implica reconocer que la regulación de servicios públicos constituye un acuerdo deliberado y duradero que involucra una interrelación entre intereses privados y cuerpos públicos y un proceso continuo de toma de decisiones.

En función de estas características, y teniendo en cuenta que el análisis de capacidades institucionales debe referir necesariamente a los objetivos sustantivos es posible señalar requerimientos específicos relacionados con los esquemas, organismos, tareas y recursos abocados a la regulación. Un punto de partida para el abordaje de esta cuestión es la identificación de los objetivos y alcances que constituyen la misión reguladora.

Los entes reguladores

La forma de organización que usualmente asume el Estado para regular el funcionamiento de los servicios públicos esenciales es el de los entes reguladores cuyas competencias primordiales son el control de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios y la protección de los derechos de los usuarios.

Se trata de agencias que gozan de poderes casi judiciales, como el de imponer el cese de ciertas actividades; casi 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 una nueva legislación.

En la medida en que los objetivos que hacen a la misión regulatoria requieren de acciones concretas por parte de los reguladores para su logro, los procesos decisorios y las etapas mediante las que se concretan las decisiones constituyen

una síntesis de las dimensiones anteriores y expresan el equilibrio entre la eficacia, eficiencia y transparencia de la acción regulatoria.

La inserción institucional del ente regulador en el aparato gubernamental puede ser examinada desde dos ópticas complementarias: a) el grado de autonomía que ostenta el ente y b) la distribución de atribuciones y responsabilidades del ente vis a vis otras organizaciones públicas y privadas.

La cuestión de la autonomía del ente regulador remite fundamentalmente al tema de la legitimidad que respalda sus decisiones. Tras la pregunta acerca de ¿quién controla al regulador?, las opciones posibles son el encuadramiento exclusivo en el ámbito del Poder Ejecutivo o la posibilidad de injerencia y revisión parlamentaria. En la medida en que, como mencionamos anteriormente, las decisiones en materia reguladora acumulan funciones de administración, legislación y justicia que no siempre son claramente separables también se recorta como problema atender a la vinculación con el Poder Judicial.

Las dificultades más frecuentes para los reguladores en América Latina devienen del "problema institucional" que afecta a estos organismos por su imposibilidad de encuadrarse claramente en alguno de los tres poderes clásicos del Estado. Por otra parte, la tradición política, jurídica y administrativa de la región, vinculada con estructuras administrativas altamente centralizadas, es poco permeable al establecimiento de instituciones reguladoras independientes.

En otros términos, el dilema discrecionalidad versus sujeción a reglas preestablecidas atraviesa la problemática de la autonomía. Si bien puede observarse una tendencia al acotamiento de los grados de discrecionalidad de las autoridades y funcionarios públicos, es claro que la normativa no puede prever todas las situaciones y contingencias posibles. Este contexto otorga considerables "grados de libertad" a los reguladores, al mismo tiempo que da lugar al "carácter necesariamente incompleto" de los contratos que son relevantes para la función pública.

La discrecionalidad reglamentaria puede traer aparejados otros efectos negativos, como el de permitir potencialmente a la "política de los grupos de interés" conquistar el proceso regulador y controlar los resultados. Los grupos de interés pueden presionar tanto para la consecución de subsidios cruzados como para bloquear la entrada de nuevos participantes al mercado, afectando al bienestar general. Para el autor citado una forma de probar que los reguladores no han sido capturados por las empresas consiste en comparar los rendimientos del mercado de acciones (o ganancias, si la compañía no está registrada en el mercado de valores) de una firma regulada durante un largo período, con los rendimientos de una muestra de firmas comparables, que no estén afectadas por la regulación. "Los rendimientos anormalmente altos podrían indicar apoderamiento si pueden ser asociados estadísticamente con los cambios en el ambiente regulador".

La experiencia internacional permite identificar una variedad de arreglos institucionales que se desprenden de estas consideraciones generales y que suponen distintas ecuaciones costo-efectividad:

1. Ente regulador incorporado al ministerio sectorial pero separado de las empresas operadoras del servicio. La ventaja de la dependencia ministerial es el bajo costo en tanto no se requiera recursos humanos y de información adicionales. También permite mayor coherencia en las políticas reguladoras, en la medida en que ellas se inscriben en el marco de las correspondientes políticas sectoriales. La principal desventaja de esta modalidad es que conspira contra uno de los requisitos clásicos señalados para el diseño de los organismos de regulación como es la autonomía respecto de las instancias políticas. La dependencia puede dañar la objetividad y sujetar las políticas de regulación a intereses políticos coyunturales, conspirando contra la previsibilidad y seguridad del funcionamiento de los servicios.
2. Ente regulador semi-autónomo con poderes delegados y con algunas decisiones sujetas a la revisión de comisiones o ministros. Este esquema permite mayor estabilidad y consistencia de las políticas reguladoras en el tiempo a la vez que disminuye el potencial de conflictos de intereses. En

contrapartida, su costo es mayor, desde el momento en que es necesario sostener una estructura organizativa, técnica y humana propia y de alto nivel. En esta modalidad son importantes los procedimientos previstos para la designación, promoción y remoción de sus miembros, así como la duración de sus mandatos.

3. Regulación sin ente regulador específico. Implica dispersar las funciones reguladoras en órganos de carácter más general, como las comisiones antimonopolio, de promoción de la competencia y de protección al consumidor que generalmente suponen una activa participación de instancias judiciales. Requiere de una elevada coherencia y continuidad en la estrategia de desarrollo y en la administración de las políticas macroeconómicas. Es de bajo costo y simple de operar una vez establecido el esquema general. Sin embargo, la ausencia de un marco regulatorio específico puede inhibir la introducción de competencia en la prestación de servicios por falta de reglas de juego explícitas. La inexistencia de un ente visible puede implicar el arrastre de problemas al dilatarse su solución y generar costos innecesarios para los participantes del mercado.

Las relaciones interinstitucionales cobran especial relevancia en el caso de las instituciones regulatorias que suelen tener encuadramientos peculiares y cuya independencia decisoria es particularmente sensible. Existe un conjunto de instancias que interactúan usualmente con los organismos de regulación, entre las que vale destacar las comisiones pro-competencia y antimonopolio que cumplen un papel significativo, sobre todo cuando se inducen cambios en la organización industrial de los servicios. También en estos casos es necesario rescatar de las experiencias regulatorias el problema de la ambigüedad de roles que puede llegar a presentarse entre la autoridad reguladora y los organismos de defensa de la competencia e incluso la diferencia de criterios que pueden llegar a orientar las decisiones de estas instituciones en materia de promoción de la competencia y de defensa de los usuarios.

Otro de los actores importantes del contexto institucional del ente regulador es el Poder Judicial, cuya participación es decisiva, ya sea en la definición de cuestiones jurisdiccionales entre diferentes instancias, garantizando el cumplimiento de la legislación pro-competencia y antimonopolio, o emitiendo fallos jurídicos sobre temas específicos.

También el Parlamento participa en el diseño de las reglas de juego, en la medida en que debe legislar sobre todos estos asuntos. Se postula como deseable que la legislación establezca reglas y criterios generales y que deje a los entes la selección de los medios más apropiados para lograr sus objetivos y resolver problemas específicos. Sin embargo, en presencia de instituciones y organizaciones públicas débiles se verifica una tendencia hacia la sobre especificación mediante disposiciones legales excesivamente detalladas.

III. El proyecto de reforma del Gobierno

El Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de Ley con el objetivo de brindar un marco general para la regulación de servicios públicos. Si bien este proyecto no va en contra de la continuidad de los entes de control por sector, tal como hasta ahora, impone una serie de condiciones generales que todos los contratos regulados deberán incorporar.

El Gobierno entiende que es menester sentar un conjunto de disposiciones básicas que den fundamento y sustento a las restantes normas que regularán cada servicio en particular, y que este conjunto de disposiciones esté por encima de las regulaciones particulares de cada sector.

La idea del proyecto es tener una Ley marco, por encima de los entes reguladores, para que a partir de ahora las modificaciones se introduzcan en los ordenamientos reglamentarios de rango inferior (entes reguladores).

Si bien este enfoque regulatorio no implica complicaciones en lo operativo, ya que bien pueden funcionar los entes reguladores bajo el paraguas de la Ley marco, la excesiva intervención del Estado que implica la Ley marco podría lograr el efecto contrario al buscado. El Estado debe crear condiciones para que se realicen las inversiones en lugar de forzarlas mediante leyes.

Hay sectores en los cuales el nivel de competencia alcanzado, por la incorporación de innovación tecnológica, es suficiente para que las inversiones y el nivel de tarifas se determinen por las fuerzas del mercado. En estos casos, el Estado debiera permitir que el mercado opere en condiciones de competencia sin generar interferencias innecesarias. En el resto de los casos, donde la configuración de monopolio natural de los mercados sigue siendo lo que impera, el Estado debe generar condiciones de inversión justamente para que la tarifa que permite recuperar la inversión sea lo más baja posible.

En un país de alta incertidumbre, la tasa de descuento de los proyectos necesariamente implica mayores tarifas. Resolver este tipo de problemas también contribuye a la equidad y al desarrollo para abaratar las tarifas que hacen posible a los empresarios recuperar el capital.

En el proyecto se resaltan algunas premisas que exceden al funcionamiento de las empresas y las condiciones en las que operan, como ser:

- "es atribución del Estado Nacional regular y prestar el servicio público", como si alguna vez eso hubiera estado en discusión. La mayoría de las empresas de servicios públicos están en concesión, y si hoy tienen algún valor en el mercado es por la licencia que tienen para operar más que por sus activos.
- "la decisión de delegar en terceros la prestación de servicios públicos, es una decisión coyuntural, con el propósito exclusivo de promover y asegurar el bienestar y el interés general, fines estos primordiales del Estado". Hablar de decisión coyuntural cuando la mayor parte de las concesiones no cumplió el 50% del plazo previsto genera incertidumbre para las licencitarias.

La función del gobierno debe estar centrada en regular el funcionamiento y lograr condiciones de calidad y precios convenientes para los usuarios, no en presionar a las empresas con la posibilidad de caducidad de las licencias. El proyecto sostiene que el servicio deberá ser cumplido, con ajuste a los principios de continuidad, regularidad, uniformidad, universalidad, accesibilidad y obligatoriedad, sobre los cuales abundó la doctrina nacional, todo esto sin reparar en las condiciones y el contexto en las que se desenvuelven las empresas.

Es como si las condiciones de operatividad de los servicios estuvieran desligadas de las inversiones, desconociendo que sin inversiones, es imposible cumplir con las condiciones de operatividad. No se pueden forzar inversiones cuando las condiciones no están dadas, amparándose en la rentabilidad que las empresas tuvieron en el pasado.

Para comprender los puntos más salientes del proyecto, se presentan los principales puntos de la propuesta para cada uno de los temas relevantes:

1. Inversiones

Se plantea que será materia de decisión política del Poder Ejecutivo Nacional el diseño y determinación del plan de inversiones a cumplir a lo largo de la prestación del servicio.

Esto es un cambio significativo en la política regulatoria que se aplica hasta ahora. Las inversiones las decidían las empresas en función del cumplimiento de metas fijadas y universalidad del servicio. Tal como funcionó hasta ahora, las inversiones respondían a la necesidad de calidad y cantidad del servicio, dejando a las empresas la posibilidad estratégica de la decisión de las inversiones.

En aquellos segmentos de servicios públicos en los que el Estado se reservó la potestad de decidir las inversiones y la ampliación de la infraestructura, son donde actualmente existen mayores inconvenientes. El Estado debería haber impulsado la expansión de las redes de transporte de electricidad.

Claramente, el hecho de quedar en manos del Poder Ejecutivo el diseño y la determinación del plan de inversiones, implica sacar la responsabilidad a quien debe prestar el servicio en condiciones óptimas. El esquema de inversión para el cumplimiento de metas es la metodología más difundida en el mundo.

2. Nuevas Privatizaciones

Se impone la obligación de la licitación pública como único procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesión, licencia o permiso para la provisión de servicios públicos.

Es avance significativo el establecimiento como requisitos para concretarse el otorgamiento de la licencia de prestación de servicio público la existencia previa de un marco regulatorio específico y un órgano de control competente, ambos creados por ley.

Esto es un avance respecto de la experiencia de los noventa, cuando varias privatizaciones se realizaron sin la existencia de un marco regulatorio y el ente de control, con la consecuente debilidad institucional que conlleva la creación posterior por decreto del Poder Ejecutivo.

3. Tarifas

Se establece una premisa indiscutible: que las tarifas sean justas y razonables, asegurando la calidad del servicio en los términos exigidos por el pliego. Es una declaración voluntarista que ignora la relación entre inversión, calidad de los servicios y nivel de tarifas. En ningún momento se explica la definición de tarifas justas y razonables.

En cambio, son adecuados los recaudas que se expresan respecto de: a) que la ponderación de las tarifas no puede practicarse soslayando que el prestador está sujeto al riesgo empresario, por lo que el Estado no debe garantizarle el "buen negocio", como no lo hace con los restantes agentes económicos; y b) que la

mínima tarifa media será instrumento para alentar el desarrollo económico y la máxima equidad social.

El tema es como se llega a estos resguardos, ya que no hay tarifa media que aliente el desarrollo económico y la equidad, si primero no incentiva la inversión en infraestructura.

El proyecto también prohíbe los ajustes automáticos de tarifas y exige las tarifas en pesos. Luego de la experiencia de la convertibilidad, es fácil y casi obvio eliminar estas condiciones.

Exigir que las tarifas sean calculadas y expresadas en moneda nacional ahora, luego de las inversiones que las empresas realizaron y la inversión que realizaron en país, dista bastante del contexto de 1991. Cuando se realizaron las primeras privatizaciones, la inflación local era muy superior a la inflación de Estados Unidos, con lo cual si el ajuste se hubiera ligado a la inflación local el incremento de las tarifas en la primera mitad de los noventa hubiera sido aún mayor. Luego, cuando la economía ingresó en una etapa de deflación, el ajuste por la inflación de Estados Unidos generó un aumento de tarifas no acorde al ajuste que se estaba dando en la economía.

El hecho de no haber liberado las tarifas en los mercados más competitivos y eliminar el ajuste por la inflación de Estados Unidos, fue un error. Sin embargo, eso no justifica que ahora se siga prolongando el congelamiento tarifario. El proyecto prohíbe el ajuste automático de las tarifas y mantiene los cinco años como plazo de revisión por mejoras de eficiencia.

Finalmente, la propuesta de renegociación a la que se arribe, deberá ser sometida a audiencia pública o a otro procedimiento de consulta, lo cual puede terminar en una dilación permanente. La judicialización del tema tarifario es un tema importante a la hora de realizar inversiones, en especial para aquellos servicios públicos concentrados en la demanda local. Este puede ser uno de los motivos por los que el sector hidrocarburos está excluido de los alcances del proyecto.

4. Universalidad

La universalidad del servicio es uno de los aspectos más complicados en la prestación de servicios públicos, ya que implica necesariamente el subsidio para la prestación del servicio en aquellos sectores o regiones donde no es rentable hacerla (por lejanía, por aislamiento geográfico, por poder adquisitivo de los usuarios, etc.). En general, las experiencias sobre universalidad indican que los subsidios explícitos constituyen el camino más utilizado y el más eficiente.

Esto es, el Estado subsidia la prestación del servicio en regiones donde la escala o las tarifas no permiten hacerla en las mismas condiciones que en el resto del país. Los subsidios directos evitan introducir distorsiones en el resto de los segmentos o regiones donde la prestación se puede realizar en condiciones normales de regulación.

Pretender que las empresas se hagan cargo de los costos de la universalidad, es incorporar a las tarifas un porcentaje destinado a este fin. Para el caso de los usuarios, también es más sencillo que el costo de la universalidad de los servicios públicos se afronte con rentas nacionales, que pagar una asignación específica que introduce distorsiones en las tarifas. Al respecto, Argentina tiene varios ejemplos de impuestos con asignación específica que nunca fueron utilizados para el objetivo propuesto.

El proyecto plantea dos situaciones:

- En resguardo de la dignidad de la persona humana y teniendo presente que la solidaridad es un valor que cimienta al entramado social, se incorpora el "servicio solidario" para asegurar a los hogares indigentes el acceso a los servicios esenciales. De esa manera, se profundiza la democracia, se aseguran los derechos humanos involucrados y el país es coherente con los compromisos asumidos en los Pactos y Tratados incorporados a la Constitución Nacional.
- Se prohíbe el corte del servicio por incapacidad de pago.

En el proyecto enviado al Congreso se entiende que resulta aconsejable que tanto el Estado Nacional, como las empresas prestadoras y los restantes usuarios aporten, en conjunto, a la financiación del Fondo Solidario. Se establece que este fondo estará integrado por: i) un aporte del Estado Nacional cuyo monto no superará, para cada factura, el equivalente a la alícuota del IV A aplicable al usuario; ii) un 2% a aplicar a todas las facturas de los servicios comprendidos en el presente régimen y; iii) los aportes de la empresa prestataria, consistentes en el 10% del beneficio otorgado en factura al usuario.

En lugar de hacer todo este cálculo, tal vez sería más sencillo trabajar con subsidios directos que no distorsionan las tarifas y no generan incentivos que van en contra de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Tal vez por alguna cuestión de reparo ideológico, en el proyecto no se habla de universalidad, sino de solidaridad. Esta es una confusión que se puede generar potenciales conflictos en el futuro, en especial por la prohibición del corte en el suministro por problemas de pago.

5. Desarrollo de proveedores

El proyecto establece como obligación del prestador la de contribuir al desarrollo nacional a través de una formación de proveedores locales, otorgándole apoyo a su perfeccionamiento tecnológico y preferencias en sus compras.

El desarrollo de proveedores de empresas de servicios públicos es una práctica común en países desarrollados. En estos casos el punto relevante no es el apoyo de las licenciatarias a los proveedores, sino la política de investigación y desarrollo tecnológico de los países para que estas empresas alcancen estándares de calidad adecuados.

Es una postura cómoda trasladar la responsabilidad a las empresas, cuando desde el Estado no se fomenta el desarrollo tecnológico.

III. Conclusión

El proceso de privatización estuvo acompañado por la creación de entes reguladores para cada uno de los sectores. Los entes reguladores de gas y la electricidad (ENARGAS y ENRE) cuentan con diseños muy próximos a los que indica la literatura, mientras que el resto de los casos fueron creados por decreto y muestran una alta dependencia del poder político, debilidad institucional, insuficiente énfasis en la transparencia de la gestión y en facilitar la participación de los usuarios en los procesos decisorios.

A la hora de definir la estructura regulatoria es fundamental tener en cuenta que la regulación de servicios públicos provistos por empresas privadas debe interpretarse como un instrumento por el cual el Estado procura resolver las fallas que caracterizan a los monopolios naturales. A pesar de más de una década de experiencia de regulaciones, en la Argentina todavía esto no se entendió.

El gobierno aplicó una política de negociación consistente en dilatar todo lo posible el proceso de renegociación y la oportunidad de renegociar los contratos regulados terminó focalizándose casi de manera exclusiva en la cuestión tarifaria, poniendo en riesgo incluso la provisión de algunos de los servicios.

El proyecto enviado al Congreso es un retroceso en términos de regulación efectiva, ya que no promueve la competencia como factor para lograr reducciones de tarifas en los mercados que así lo permiten, en ningún momento plantea esquemas de metas y contiene una importante carga ideológica.

El objetivo central es recuperar para el Estado la posibilidad de dirigir la inversión, en lugar de orientarla. No plantea la creación de condiciones para la inversión y el desarrollo de servicios de alta calidad, sino que plantea las inversiones en términos de obligaciones de las empresas con la constante amenaza de la pérdida de las licencias.

Señalamos algunos aspectos que no fueron considerados y que podrían contribuir significativamente a mejorar la provisión de los servicios públicos:

1. Desregulación de tarifas en aquellos sectores que es posible incrementar la competencia. Un mayor grado de competencia en los sectores que así lo permiten (competencia efectiva) reduce la exposición del Estado en temas regulatorios e incentiva la inversión. La principal actividad del Estado pasa a ser la Defensa de la Competencia para evitar comportamientos monopólicos. Los Entes Reguladores deben constatar el cumplimiento de las metas de calidad y del marco regulatorio.

Además, un mayor nivel de competencia puede contribuir a eficientizar las compañías provinciales aún no privatizadas o inducir su privatización. Por ejemplo, medidas de estas características pueden tener alto impacto en el mercado eléctrico donde aún subsisten empresas provinciales gracias al monopolio que mantienen en el abastecimiento territorial, lo cual les permite operar con niveles de tarifas más altos que el promedio del país y con un grado de eficiencia inferior.

2. Fijar metas cualitativas (básicamente calidad de servicios, cobertura regional, etc.) en aquellos sectores que es difícil incrementar la competencia. Inducir comportamientos competitivos mediante metas cualitativas (los Entes Reguladores deben controlar su cumplimiento) y el establecimiento de condiciones claras de ingreso y salida de empresas al sector. Lo relevante no es si alguna empresa efectivamente ingresa, sino que exista la posibilidad de que esto suceda (puede ser por avance tecnológico o nuevas políticas regulatorias).

En el mundo, los cambios a los marcos regulatorios y a las metas cualitativas es una potestad que se reserva el Estado. En general la competencia potencial (aunque sea remota, existe la posibilidad de que ingresen nuevas compañías al sector) induce comportamientos más eficientes que si no existiera.

Por ejemplo, se pueden incluir cláusulas para que en caso de incumplimiento de las condiciones del contrato, las empresas monopólicas que proporcionan servicios esenciales puedan ser divididas en más de una.

3. Fijar metas de inversión en infraestructura y generar mecanismos de competencia potencial.

Más allá de las inversiones para cumplir con las metas cualitativas, se deben incluir metas de inversión para el desarrollo de la infraestructura. En este punto, la competencia potencial tiene que estar dada por permitir la inversión en infraestructura más allá de las concesiones nacionales ya otorgadas.

4. Eliminar o reducir todo tipo de subsidio a las empresas. El flujo de fondos de las empresas debe ser suficiente para cubrir los costos operativos y la rentabilidad empresarial. Es más eficiente fijar tarifas más altas que otorgar subsidios directos. En general, los subsidios generan incentivos perversos.
5. Régimen de servicio universal. No hace falta innovar, el resto de los países del mundo pueden aportar ejemplos de cómo se amplía la cobertura geográfica de los servicios.

El proyecto no plantea la creación de condiciones para la inversión y el desarrollo de servicios de alta calidad, sino que las inversiones en términos de obligaciones de las empresas con la constante amenaza de la pérdida de las licencias.

Este proyecto fue presentado en el marco de una estrategia basada en la dosificación de los ajustes de tarifas, preservando a los hogares, y en la postergación de las discusiones de fondo. Se apoya en la recuperación de la rentabilidad operativa de las empresas y usa la disponibilidad fiscal para otorgar subsidios. El creciente déficit que acumulan las cuentas y fondos de Cammesa con las generadoras (\$ 1.281 M a agosto) es el reflejo de la dosificación, pero también el elemento que puede jugar a favor de un proceso de ajustes de tarifas más activo.

La presión por los servicios públicos para quebrar el avance paso a paso dosificado del gobierno es una bandera que enarbola el “G7 europeo”. El Fondo recoge el tema y lo hace propio en defensa de esos accionistas: no sale del organismo y tampoco está en la agenda que sobre la Argentina maneja el Tesoro de EE.UU.

Por un lado, Kirchner viene regulando los aumentos de tarifas para que no llegue a los hogares. Se recuesta en la recuperación que ha venido mostrando la rentabilidad operativa de las empresas a la vez que usa excedentes fiscales en forma de subsidios.

Hasta ahora: i) cumple con el cronograma de aumentos de tarifas del gas natural en el punto de ingreso al sistema de transporte; ii) ajustó recientemente por primera vez las tarifas de gas en el invierno; iii) incrementó las tarifas de energía eléctrica para el mercado mayorista, sin afectar a las distribuidoras.

Por otro lado, el creciente déficit que acumulan las cuentas y fondos de CAMMESA con las generadoras (casi \$ 1.300 M hasta agosto) es el mejor reflejo de las distorsiones que genera la política de dosificación tarifaria.

El proyecto es un retroceso: no promueve la competencia, no incentiva las inversiones y abusa de la “amenaza” permanentemente con la intervención directa del Estado. Para el Fondo, la experiencia local como internacional muestran que se obtienen mejores resultados cuando el Estado crea las condiciones para que se realicen las inversiones en lugar de forzarlas por leyes.

La función del gobierno debe ser regular el funcionamiento y lograr condiciones de calidad y precios convenientes para los usuarios, no presionar a las empresas con la posibilidad de caducidad de las licencias. El proyecto sostiene que el servicio deberá ser cumplido, con ajuste a los principios de continuidad, regularidad, uniformidad, universalidad, accesibilidad y obligatoriedad, todo esto sin reparar en las condiciones y el contexto en las que se desenvuelven las empresas.

En conclusión, el proyecto presenta más aspectos confrontativos que positivos. El objetivo central es que el Estado recupere la posibilidad de dirigir la inversión, con la constante amenaza de la pérdida de las licencias. Este es un claro ejemplo de que la Argentina está yendo a contramano del mundo y que no hay “commitment” político para encarar un acuerdo que sea cumplido integralmente, no sólo en lo cuantitativo.

Documentos de Trabajo

Fundación para el Cambio

1. **Efectos de la Pesificación y Despesificación**, elaborado por Carlos Rivas, Octubre de 2002.
2. **Reestructuración de Deuda Soberana Luego de un Default Desordenado**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Octubre de 2002.
3. **Principios para la Reforma del Estado Nacional**, elaborado por Gerardo Strada Saenz y Pablo García Mithieux, Octubre de 2002.
4. **El Sistema Financiero en la Argentina, una Propuesta de Reforma**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Noviembre de 2002.
5. **Políticas e Instituciones para dinamizar el Sector Externo en la Argentina**, elaborado por Julio J. Nogués con la colaboración de José A. Cerro, Noviembre de 2002.
6. **Gasto Público Social en la Argentina**, elaborado por Grupo Sophia, Diciembre de 2002.
7. **Lineamientos para una Política de Comercio Exterior**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
8. **Lineamientos para la Renegociación de Contratos Regulados**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
9. **Lineamientos de un Programa Económico**, Elaborado por Carlos Melconian, Rodolfo Santangelo, Edgardo Cenzone, Claudio Mauro y Pablo Goldín, Febrero de 2003.
10. **Modelos de Cálculo del Producto Potencial y Output Gap**, elaborado por Pablo Goldín y Facundo Martínez Maino, Abril de 2003.
11. **El nuevo “Contrato Fiscal” como parte de la Refundación de las Instituciones de la República**, elaborado por Ricardo Cossio y Eduardo Gil Roca, Mayo de 2003.
12. **La problemática de los sectores Electricidad y Gas**, elaborado por Edgardo Cenzone, Octubre de 2003.
13. **La sociedad comercial Argentina – Brasil**, elaborado por Pablo Goldín y Facundo Martínez Maino, Octubre de 2003.
14. **Una Propuesta de Reforma Previsional Posible**, elaborado por Claudio Mauro y Pablo Goldín, Noviembre de 2003.
15. **El peso de la Soja en la Economía Argentina**, elaborado por Facundo Martínez Maino, Noviembre de 2003.
16. **Cambio de perspectiva para América Latina**, elaborado por Edgardo Cenzone y Adriana Sacca, Febrero de 2004.
17. **El cuello de botella energético y su impacto en la actividad**, elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Abril de 2004.
18. **Relación entre Educación, Salud y Crecimiento: un repaso a la situación en Argentina**, elaborado por Edgardo Cenzone y Carlos Regazzoni, Noviembre de 2004.
19. **El Proyecto regulatorio del Gobierno: un paso atrás**, elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Noviembre de 2004.



Av. Leandro N. Alem 690, piso 15 (1002) Buenos Aires, Argentina
e-mail: cambio@iplanmail.com.ar / www.paraelcambio.org.ar