

## Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de Ciudadanía Urbana [\[1\]](#)

Jorge L. Karol

### INTRODUCCIÓN

#### Las nociones de Soberanía territorial y Ciudadanía se implican recíprocamente.

El establecimiento y la normatización de relaciones - derechos y obligaciones recíprocas - entre Administración y administrados se fundan en procesos históricos de reconocimiento de conjuntos de condiciones que definen simultáneamente la identidad y pertenencia a un territorio y la sujeción a un sistema de normas, así como a la autoridad que vela por su cumplimiento. Mientras los dos primeros escalones en la caracterización marshalliana - los derechos civiles y los derechos políticos - son esencialmente derechos *individuales*, el tercero - los derechos sociales - remite a una escala de derechos *colectivos*. Cada individuo puede ejercer sus derechos sociales porque éstos están garantizados para *todos* los individuos.

En tanto el acceso y el consumo de servicios públicos urbanos definen la identidad y pertenencia a la ciudad y la posibilidad - para sus habitantes - de gozar de idénticas condiciones básicas de vida, estos servicios públicos *constituyen* una ciudadanía urbana. [\[2\]](#). Los servicios públicos atienden, pues, derechos ciudadanos.

Esta ecuación configura hoy - en Argentina y en otros países - un campo de debates doctrinarios y de severas confrontaciones ideológicas y políticas que se reflejan inmediatamente en el campo económico y social.

En el escenario de la gestión privada de los servicios urbanos, parece hoy claro - luego de la experiencia de una década - que el resguardo del interés público exige debatir las orientaciones generales de las políticas públicas en esta materia así como los marcos institucionales que - hasta hoy - cancelaron la posibilidad de planificación o esterilizaron la función social de regulación y control.

La ponencia se focaliza sobre la articulación entre los derechos del consumidor y los del ciudadano a propósito de los servicios públicos, discutiendo nuevas articulaciones del Estado con el mercado y con la sociedad.

## COMPONENTES CLAVES DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN EN ARGENTINA

En 1989, tras un gravísimo período hiperinflacionario y bajo la presión de organismos financieros internacionales y bancos acreedores - lo que hoy se llamaría "los mercados" - por acelerar la estabilización monetaria y la apertura de la economía argentina, el nuevo gobierno federal motorizó una nueva política de integración internacional y de alianza con capitales globales y locales concentrados, a través de reformas estructurales en el Estado, políticas de ajuste fiscal y la privatización de las empresas y los servicios públicos bajo la órbita de la Nación.

La masividad y velocidad de las privatizaciones en Argentina [\[3\]](#) se explicarían (Cfr. Nochteff y Azpiazu, 1998) por la premura política en dar señales concretas para adquirir la confianza de la comunidad internacional de negocios en el proceso de apertura de la economía. También resultó decisiva la no menos fuerte presión del poder económico local por asociarse a las excepcionales condiciones de operación de las empresas públicas (Azpiazu, 1998). Estas reformas resultaron prerequisites para acceder a los flujos de créditos, inversión y comercio internacionales, así como al Plan Brady de renegociación de la deuda externa (Nochteff y Azpiazu, 1998).

El diseño normativo y la configuración resultante de los mercados se asienta predominantemente sobre lógicas económicas privadas de los grupos empresariales predominantes (Azpiazu, 1998, 1999; Abeles et al; 1999; Karol, 1998, 2000).

Bajo estos marcos, las privatizaciones consolidaron modelos de operación y gestión empresarial sobre reservas de mercados oligopólicos o monopolísticos; se garantizaron mercados cautivos y rentas de privilegio con bajo o nulo riesgo empresario a favor de un bloque de empresas nacionales, transnacionales y bancos acreedores. Basándose en su carácter de monopolios naturales, se establecieron reservas legales de mercado en el transporte y distribución de electricidad y gas natural, agua y servicios sanitarios y otros servicios urbanos esenciales durante el largo lapso inicial - luego prorrogado en varios sectores a través de renegociaciones de contrato - de las respectivas concesiones (Abeles, Forcinitto y Schorr, 1999.)

Las privatizaciones impulsaron procesos de concentración del capital y de poder. Permitieron a las empresas privatizadas una flexibilidad inédita para la renegociación de términos cruciales de ejecución de los contratos – como las inversiones, metas y normas de calidad, condiciones y financiamiento de la expansión de las redes. También transfirieron control sobre instrumentos de política vitales para la formación de precios - como los mecanismos de actualización de tarifas. Con todo ello, el Estado transfirió también a las empresas un significativo poder regulatorio sobre la economía y sobre la distribución del ingreso.

En efecto, las tarifas y precios al consumidor crecieron sustancialmente a lo largo de todo el período analizado a través de diversos mecanismos, hasta perforar la barrera de los precios internacionales equivalentes (Bevillacqua, 2001; Abeles, 2000) . Se incorporaron cláusulas de actualización y ajuste de tarifas contraviniendo la propia Ley de Convertibilidad aprobada por el Parlamento durante la misma gestión. Los incrementos de eficiencia y productividad originados en mejoras tecnológicas o en reorganización de los mercados dieron lugar a ganancias extraordinarias (Azpiazu, 1999) - generalmente muy superiores a la tasa media de rentabilidad del conjunto de la economía así como a las generadas por las mismas empresas prestatarias en su operaciones en otros países (cfr. Abeles, 2000) - que no fueron trasladados a los consumidores (tal como preveían los contratos originales de las concesiones) sino que fueron apropiadas por los accionistas de las nuevas empresas privatizadas.

Las empresas redujeron la oferta y la disponibilidad de opciones de bienes y servicios en zonas de baja densidad o bajo poder adquisitivo. Los cargos y los componentes fijos de las tarifas fueron utilizados para reducir los compromisos de inversión de las empresas concesionarias, trasladando el financiamiento de las inversiones futuras por ampliación de las redes o incorporación de mejoras tecnológicas - a los usuarios presentes, y generaron un impacto desproporcional sobre los grupos de menores ingresos. Las tarifas se incrementaron y rebalancearon de tal modo que los consumos básicos y de valor agregado de las empresas y otros sectores concentrados terminaron siendo financiados por los hogares. Junto a otras condiciones reglamentarias, esta regresividad del esquema tarifario terminó excluyendo del consumo a los usuarios más alejados, más pobres y rezagados o afectando severamente su permanencia en el servicio.

## EL MODELO DE REGULACIÓN

Durante el largo período de propiedad y gestión estatal de los servicios públicos, Argentina no había desarrollado una fuerte tradición en materia de regulación de mercados de bienes y servicios. El marco jurídico preexistente a las privatizaciones - la Ley 22262 de Defensa de la Competencia y la Ley 22802 de Lealtad Comercial, concebidas en 1980 y 1983 respectivamente - respondía a escenarios económicos y a roles y funciones del Estado muy diferentes de las implantadas en los años '90. [\[4\]](#)

Los modelos de gestión de las redes de servicios públicos urbanos tienen efectos políticos, espaciales, funcionales, económicos y sociales significativos. Inciden de un modo significativo sobre la estructuración del espacio regional; la configuración urbana global; el diseño, articulación y gestión de políticas públicas territoriales y sociales; el ejercicio y goce de derechos ciudadanos de inclusión, las estrategias de reproducción de las familias y la distribución del ingreso.

El modelo de planificación y reglamentación adoptado no consideró la articulación de estos campos al configurar los sistemas de regulación, antes ni durante las sucesivas transferencias de propiedad o las concesiones de derechos de explotación de las redes (Karol, 1998).

El modelo de privatizaciones efectivamente aplicado desdibujó las responsabilidades del Estado en la protección del interés público.

Estas privatizaciones se llevaron a cabo sin ninguna adecuación previa del aparato estatal. Las condiciones para los prestadores de los servicios quedaron establecidas en los pliegos de las licitaciones y/o en los contratos de adjudicación de la operación de las redes.

Los contratos asignaron grandes márgenes de maniobra a las empresas, redujeron los componentes sociales de sus costos y minimizaron la regulación o injerencia estatal sobre sus actividades futuras (Karol, 1996; 1998(a); 1998(b);2000. Abeles, Forcinitto y Schorr, 1999).

Los marcos, normas e instrumentos regulatorios y de control fueron establecidos en general después de las privatizaciones [\[5\]](#). Como consecuencia, los sistemas

institucionales de regulación resultaron precarios y vulnerables. Las funciones y autoridad de los Entes están definidas de modo muy restrictivo y no alcanzan a dar cuenta de aquella función, debido a falencias que reconocen su origen en su propio marco legal e institucional de las privatizaciones.

Los Entes reguladores fueron definidos por sector / servicio y - dado el marco monopólico de las operaciones de transporte y distribución - casi por empresa. Esta definición fragmentó también las arquitecturas institucionales evaluadoras y decisionales, tanto por escalón en la cadena de distribución como en la escala territorial.

Esta sectorialización y fragmentación aumentó el riesgo de captura de los reguladores por los regulados – lo que efectivamente, ha sucedido con una frecuencia casi estructural. Al mismo tiempo, inhibe notoriamente la capacidad de los gobiernos para establecer políticas territoriales generales o instrumentos de integración multisectorial. En efecto, la escala operativa y gestionaaria de las redes de servicios es contradictoria con las de las autoridades locales. En jurisdicciones territoriales atravesadas o servidas por las redes, aquéllas carecen de formatos eficientes de participación o representación en el diseño (físico o institucional) de las redes o en el sistema de regulación, o en la definición de las condiciones de prestación de servicios ni en su control.[\[6\]](#)

Los Entes reguladores sectoriales – la mayoría de ellos, sin rango legal - no son autárquicos y dependen de la autoridad de aplicación del contrato, que no es otra que alguna dependencia del propio Poder Ejecutivo Nacional, co-signatario de todos los contratos de transferencia de propiedad o de concesión de los servicios (Karol, 1996, 1998.a) . En la mayoría de los sectores privatizados, los Entes Reguladores quedan excluidos de aspectos cruciales como el establecimiento de las metas de calidad y de su monitoreo, el control sobre la formación de precios o sobre los múltiples mecanismos de precios cruzados derivados de los flujos y transacciones interempresarias a nivel global y local característicos de sus procesos de integración horizontal y vertical, o carecen de sistemas de información apropiados para su función, todo lo cual coadyuva al aumento de la concentración .

Tampoco fueron definidas las atribuciones de los organismos encargados de la vigilancia y control de su operación, ni fueron adecuadamente salvaguardadas las

condiciones políticas e instrumentales básicas de estos organismos para la protección del interés público.

Hasta hoy, los Entes reguladores carecen de instrumentos de intervención sobre las redes de servicios desde un ángulo que privilegie la articulación entre los propósitos y políticas sociales, urbanas, territoriales y ambientales de los gobiernos locales hacia el conjunto de la sociedad. [7]

La responsabilidad de los Entes conlleva atribuciones que han probado ser contradictorias entre sí. La tensión más significativa se plantea entre su función (principal) de "velar por los derechos del usuario" y una función (¿accesoria?) de "velar por el cumplimiento de lo acordado y estipulado en el contrato", puesto que la segunda no ha sido siempre compatible con la primera.

Las condiciones establecidas originalmente en los contratos - y , en la mayoría de los casos, las significativas alteraciones introducidos en casi todos ellos a través de renegociaciones - alteraron (i) las condiciones de expansión de la red, (ii) las condiciones y los instrumentos de financiamiento , (iii) los montos de las tarifas y (iv) la extensión de los períodos de vigencia de las concesiones - y no juegan a favor de los derechos del usuario (Cfr. Abeles,2000, Bevillacqua, 2001, Bernstein, 2000, etc. ).

Estas condiciones contenidas en los propios marcos reglamentarios debilitan su capacidad para coadyuvar en la orientación de políticas públicas explícitas o corregir y ajustar impactos negativos sobre el interés público o sobre los de los usuarios particulares.

### **La trama institucional de la regulación**

La lógica de la representación y el control del interés público vigente en Argentina está hoy subordinada a la lógica técnica y económica de la cadena productiva de los servicios. Así, la ciudad técnico – económica privada se impuso por sobre la ciudad pública y política, sustrayendo a la primera del control de la segunda.(Pírez, 1994; Cunill Grau, 1997 )

La consagración constitucional y legislativa de nuevas instituciones representativas y de nuevos canales de petición, reclamo/queja, propuesta y control,

transformó los mapas del protagonismo ciudadano y enriqueció sustancialmente sus potencialidades. Sin embargo, una trama institucional extraordinariamente compleja contribuye a desdibujar la constitución y defensa de derechos ciudadanos y colectivos. En sus comienzos, la debilidad de los sistemas de control, la indefinición y el carácter difuso de criterios claves, se prestaron a la instrumentación y manipulación política de la información por parte de empresas privadas, gobiernos y partidos políticos e indujeron al error de los usuarios y a la debilidad de sus organizaciones [8] (Karol, 1998). La superposición y contradicción entre las muchas instituciones con incumbencias sobre la custodia del interés público reflejaron el enrarecimiento del marco institucional y desdibujaron el sentido y la orientación general del sistema. (Karol, 1998(b)) Todas ellas no alcanzaron a configurar un sistema de protección que cubriera completa y eficazmente la escala urbana global ni el interés público desde una perspectiva articulada e integral.

La debilidad u opacidad de los espacios de la representación y la reglamentación deficiente del funcionamiento de los Entes expresaron – y generaron - conflictos entre valores, lógicas, racionalidades e intereses contradictorios y competitivos de organizaciones e instituciones públicas, así como entre los de éstas, los prestadores, los ciudadanos y los gobiernos locales.

En la última década, no fueron las autoridades regulatorias quienes limitaron muchos de los efectos e impactos negativos - sobre los derechos de consumidores y usuarios, los derechos o garantías ambientales, las incumbencias de autoridades territoriales, la vigencia de la competencia - que se derivan de las reglas de juego contenidas en los contratos originales Nación /Empresas. Más bien, los recursos y defensas fueron vehiculizados *por fuera* y casi *en contra* de ellas, al amparo de *otros* cuerpos jurídicos o instrumentales *periféricos a la regulación* y a través de una compleja trama institucional y de procedimientos directamente proyectada en la escena política.

Fue en esa trama que se abrieron y delimitaron nuevos espacios y escenarios de acumulación y redistribución de fuerzas e intereses sociales, se consolidaron actores y canales, se sentó jurisprudencia, se reconocieron derechos colectivos a partir de demandas individuales y se fortalecieron algunas potencialidades para redefinir y consolidar las instancias de control social (v. la noción de “*Sistema Activo de Regulación - SAR*” propuesta en Karol, 1998(b), consistente con Vispo, 1999).

Así, la creciente vulnerabilidad del interés público - generada a partir del retiro del Estado como su garante y contralor y la creación de marcos reglamentarios y de planificación fuertemente sesgados - se acentuó a partir de la debilidad congénita de los organismos de regulación. A su turno, esto derivó tanto de su creación posterior a la adquisición de derechos de los propietarios y concesionarios privados, como de su fragilidad instrumental y jurídica y aún de la identificación (colusión) entre los intereses de operadores y controladores [\[9\]](#)

## **ELEMENTOS PARA DEBATIR NUEVOS ENCUADRES DE LA REGULACIÓN**

Junto a una mejora más o menos generalizada de sus condiciones de prestación, la gestión privada de servicios públicos vigente en Argentina permitió instrumentar modelos que favorecieron extraordinariamente a los intereses privados. Al mismo tiempo, entorpeció, trabó y bloqueó - por múltiples vías - los procesos de corrección de sus impactos negativos y las propuestas de reforma.

Se ha comprobado (Cordova Novión, C. (1998) que esta situación es común a muchos países latinoamericanos que "(...) combinaron privatización, contractualidad y cuasicompetencia durante la última década". (En ellos), "la formulación de las políticas públicas (urbanas, sociales), la gestión estratégica y la gestión operativa de los servicios públicos se desenvuelven en esferas cada vez más separadas" (N.Cunill Grau, 1997), excluyendo a los actores del campo de la política e incrementando la vulnerabilidad de los ciudadanos.

Hoy parece evidente que aunque las propuestas críticas y renovadoras habrán de reflejarse en los marcos institucionales, deberán canalizarse predominantemente en ámbitos y en términos políticos. El modo particular en que el debate futuro resuelva estas tensiones puede generar resultados muy diversos . En sus extremos polares se ubican dos escenarios contrapuestos:

(i) la reestructuración de los mercados y de los sistemas político - institucionales y normativos de modo de garantizar la vigencia del interés público y ciudadano en la gestión de los servicios de interés general y públicos y

(ii) la operación de las redes y la provisión de servicios públicos libradas sólo a los criterios mercantiles de las empresas privadas, reduciendo el espacio de los derechos

ciudadanos a la gestión empresarial de la queja y reclamo de los clientes o al nivel de las encuestas de satisfacción (Cfr. Karol, 1998.a).

Tras una década de experiencias de privatización y regulación en América Latina, los debates locales e internacionales reconocen varios focos principales. En lo que sigue, se discuten tres de ellos:

(a) la tensión entre consumidores/clientes y ciudadanos;

(b) la noción de Servicio Público

(c) la localización de la función de regulación en la cadena de producción de la red. Esta tensión se expresa entre (i) el control de resultados de la eficiencia empresarial a *la entrega* del servicio y (ii) la regulación y control público de la gestión y operación privada *a lo largo de la cadena productiva* de los servicios.

### **Clientes y consumidores / Usuarios y Ciudadanos.**

La forma en que un servicio público es privatizado - argumenta Bernstein (2000) - condiciona la eficacia de su regulación posterior.

Las privatizaciones de la explotación de las redes y de la prestación de servicios públicos de la década del '90 transformaron los derechos y la accesibilidad ciudadanas en relaciones directas - y bajo formas predominantemente mercantiles / clientelísticas - entre los prestadores concentrados de los servicios y sus usuarios atomizados. Ya se mencionó que la implantación de este modelo privilegió las ópticas económicas privadas por sobre la tutela estatal del interés público (Azpiazu, op.cit.), eludiendo debates cruciales acerca de la ciudadanía y distorsionando severamente la configuración del sistema de regulación y control.

Aún hoy, a pesar de la significativa reconfiguración del escenario político - institucional efectivizada en los hechos a partir de la puesta en vigencia de los derechos e institutos consagrados en los Arts. 42 y 43 de la Constitución reformada en 1994 (Karol, 1998.(b)), los servicios públicos aparecen - por efecto de las rigideces contractuales originales - como sistemas de relaciones desagregadas e individualizadas entre usuarios de servicios y sus proveedores privados.

¿Cómo se ha planteado este debate (v. por ejemplo, Karol, (1998 .a); (1999); López y Felder, 1999) durante la década pasada?

Desde una vertiente se sostiene que la reglamentación es inconveniente y atenta contra la innovación tecnológica y contra la escala rentable de la operación privada de los servicios públicos.

Desde otra se argumenta que la regulación es necesaria "(...) porque el mercado libre y perfecto no existe en la realidad: si no hubiera prácticas monopólicas ni aprovechamiento de posiciones dominantes en el mercado, la regulación no sería necesaria". (Senador A. Alasino, diario Clarin, 25 septiembre de 1998). Desde este ángulo, se trata de custodiar el interés de los usuarios mediante la introducción y/o control de las condiciones competitivas de los mercados. En situaciones competitivas - se sostiene - las políticas *comerciales* de las empresas generarán *necesariamente* condiciones crecientemente favorables para el *usuario* [10]. Así - se infiere - el libre juego del mercado protegería *al mismo tiempo* los derechos *ciudadanos* [11], los problemas *colectivos* y las cuestiones *públicas*.

Desde este ángulo, los fundamentos generalmente esgrimidos en defensa de la regulación de las actividades y de los mercados de servicios públicos se concentran sobre (i) la garantía (o la simulación) de la competencia; (ii) la regulación del monopolio natural, orientada a frenar la posibilidad de que, desde posiciones dominantes o privilegiadas, las empresas prestadoras fijen sus tarifas independientemente del nivel o características de la demanda, de la calidad del servicio o de los costos reales de producción; (iii) la condición de sustitución potencial de los bienes o servicios provistos por las redes [12] y la cautividad resultante de los mercados de demanda en el supuesto de no sustituibilidad y (iv) la representación y defensa del interés del usuario nivelando las capacidades de acción una demanda clientelar atomizada con las de la oferta técnica y comercial fuertemente centralizada. (Cfr. Bernstein, 2000)

Estas argumentaciones confunden e invierten los términos del debate.

Es claro que el ciudadano es también - pero no sólo - un consumidor. La esfera del consumo - privado y público - sólo expresa un aspecto - y un particular modo de ejercicio - de sus derechos y capacidades ciudadanas.

Mientras que el concepto de ciudadanía reconoce un origen y desarrollo claramente político, la noción de “usuarios / ciudadanos” que la bibliografía reciente recoge y despliega desde diversos ángulos [Cfr. Manning (1996) Minogue (1997), Bonnafe, Gitelman y Pirez(1998); Thwaites Rey et al (1998); entre otros] alude precisamente a los vínculos de la población con aquellos consumos que son un componente de la ciudadanía.

Así, la razón estratégica para la regulación estatal en los servicios públicos no es la imperfección de los mercados sino la necesidad de estructurar articulaciones compatibles entre el derecho del consumidor/cliente y el derecho del ciudadano/usuario.

Los servicios públicos reclaman mayor control por parte del Estado en función de la misma naturaleza social de los bienes tutelados. En esta materia, el Estado es irrenunciablemente responsable por la provisión de los servicios urbanos bajo los principios comprendidos en la noción de Servicio Público - reconocida en la legislación respectiva y los proveedores privados de servicios son agentes de lo público.

Sin embargo, el usuario de servicios públicos *domiciliarios* tampoco es - en términos estrictos - un *cliente*. Carece del derecho clientelar de optar libremente entre proveedores independientes o de la capacidad - y aún, del derecho - de procurarse soluciones alternativas en condiciones equivalentes [\[13\]](#). Sólo puede adscribir a un contrato de adhesión - de cuya elaboración estuvo ausente y - frente al cual no suele tener más alternativas que sumarse o carecer del servicio.

El *derecho del usuario al servicio* no se funda sobre la relación contractual (de adhesión) sino sobre su *carácter ciudadano*. El acceso a la red, la recepción y la calidad del servicio no quedan amparadas bajo el rol de cliente sino bajo la protección del derecho ciudadano.

El derecho de los habitantes a un conjunto básico de servicios urbanos bajo determinadas condiciones remite a un umbral mínimo de accesibilidad y calidad - igual para todos - que define la pertenencia y la identidad ciudadana.

Los marcos, sistemas y autoridades de regulación de los servicios públicos están llamados a proteger al *ciudadano* en cuanto *usuario*. No lo protegen como individuo afectado sino en su carácter ciudadano. La necesidad de velar por que esas condiciones

sean las mejores posibles radica en que este derecho ciudadano está configurado para todos por igual, sin distinciones. Por tanto, ese derecho no se define individualmente - como el de un cliente - sino colectivamente.

La razón por la que cualquier individuo puede reclamarlo es porque su defensa y custodia corresponde a - y es válida para - todos los individuos en condiciones básicas homogéneas y equivalentes.

Así, los roles de *usuario* y *ciudadano* se vinculan entre sí a través de *una relación especular entre dos planos*, en relación con derechos que no pueden ser eficientemente resueltos sólo en uno de ellos.

## **Servicio Público**

En este ámbito, una de las claves de la mirada ciudadana sobre la cuestión urbana radica en la definición de la noción de Servicio Público. ¿Qué implica esta noción y qué puede aportar al debate sobre la redefinición de la función de control social? ¿Cuál es la naturaleza de los servicios públicos? ¿Cuál es la índole de los bienes y derechos que el Estado está llamado a tutelar en esta esfera?

Las redes de servicios urbanos representan el primer cimiento y el soporte para el funcionamiento de la vida cotidiana. Determinan de modo fundamental e insustituible la forma y el nivel de la calidad de vida de la población y sobre ellos se apoyan y sostienen condiciones claves de la cohesión social. En la operación de dichas redes y en la provisión de tales servicios están en juego intereses y bienes colectivos. Sobre la base de su economía, la arquitectura de sus redes y los modos de organización de los flujos transportados y distribuidos se estructuran y desarrollan todas las actividades urbanas.

Ese soporte debe ser suficientemente denso y robusto para sostener sin restricciones a numerosas actividades y ser accesible – de modo continuo, permanente, regular, ininterrumpido - a todos los actores sociales, de modo que ninguno de ellos pueda quedar afuera de la red por falta de pago o incumplimiento de otras condiciones de la relación clientelar (Pírez, 1999, Lorrain, 1998).

Al menos un *núcleo intangible* de esas prestaciones y servicios - por caso, el “servicio universal” de la regulación francesa e institutos similares en casi todas los

sistemas avanzados de operación privada de servicios públicos[14] - resultan básicos para el ejercicio de la ciudadanía y la integración social y territorial .

La noción de Servicio Público implica la protección de derechos colectivos consagrados constitucionalmente. La universalidad de los servicios básicos urbanos y la accesibilidad irrestricta a los mismos son esencialmente derechos ciudadanos – y no clientelares [15]. Por esa razón, "(...) en el campo estrictamente económico, la clasificación de servicio público supone excluir a una determinada actividad de las reglas del mercado por razones de bien público, como garantía a los usuarios" (Barra, 1992) [16]

El servicio público puede definirse como un servicio técnico prestado al público de forma regular y constante bajo un régimen jurídico especial, mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece - aunque ésta no sea el operador - a una Administración Pública [17].

Estos servicios son soporte de necesidades públicas y colectivas que no pueden ser satisfechas individualmente y cuya insatisfacción genera – para un nivel determinado de desarrollo histórico de las capacidades urbanas y territoriales - graves carencias. En tanto se trata de actividades de importancia capital para la vida y la solidaridad social, quienes no acceden a ellos soportan, en efecto, elevados costos de exclusión y serias desventajas sociales (Corrales, 1999).

La prestación de estos soportes por parte de la Administración a favor de los administrados es *pública* porque satisface intereses y necesidades colectivas básicas de la sociedad en su conjunto. El beneficio es común, compartido, apropiado por la colectividad en su conjunto, sin pertenecer ni favorecer a ninguno de sus miembros en particular.

También es *pública* porque la lógica y el interés económico de la empresa privada llevarían naturalmente a la congestión (competitiva) de prestaciones de servicios en áreas o respecto de grupos determinados de clientes (concentrados, afluentes) y a la ausencia respecto de otros (alejados, con recursos escasos).

¿A qué derechos ciudadanos alude la noción de Servicio Público?

Aunque su enumeración no puede ser exhaustiva (en parte debido a que - como muestra la historia de la última década en Argentina - esos derechos se definen dinámicamente y se consagran en la arena política), parece razonable incluir en ellos los siguientes:

- el libre acceso al consumo,
- el cumplimiento de umbrales y normas de calidad uniformes en toda la red,
- la protección frente a cláusulas abusivas o tarifas irrazonables,
- la exigencia de cumplimiento de las inversiones,
- mecanismos compensatorios de situaciones de desventajas relativas (que, como las tarifas diferenciales según la distancia, afectan desproporcionalmente a los estratos de más bajos ingresos de la población).
- la garantía de la equidad distributiva,
- la garantía de la eficiencia asignativa de los recursos,

¿Cómo se reflejan estos derechos ciudadanos en las características básicas generalmente reconocidas - obligatoriedad, generalidad, continuidad, calidad, regularidad, uniformidad, igualdad - de los servicios públicos?

La tabla siguiente propone una serie de aproximaciones a este interrogante.

<b>Principios básicos de los Servicios Públicos</b>	<b>Contenido, significado e implicancias en términos de ciudadanía</b>	<b>Instrumentos institucionales</b>	<b>Puntos de definición en la cadena productiva de la Red</b>
1. Universalidad / Generalidad	Percepción de servicios de categorías equivalentes para todos ( <i>los residentes en el área de cobertura servida</i> )	Garantía técnica, económica, instrumental y jurídica en la provisión del componente básico y universal de los servicios a todos los usuarios	Definición del núcleo intangible de accesibilidad y calidad: <b>Servicio Básico Universal</b> (SBU). Marco legal y contractual
2. Accesibilidad	Posibilidad de acceso a las redes de equipamientos colectivos urbanos y a los servicios entregados por éstas	Definición de las Condiciones territoriales, físicas, tecnológicas, económicas y financieras de la conexión y permanencia de los usuarios a las redes de servicios.	Costos de conexión del usuario;  Régimen tarifario a la entrega (precio x calidades, mecanismos de actualización ( + ó -);

		<p>Modos diferenciales de accesibilidad social a satisfactores de la calidad de vida urbana.</p> <p>Diversos modos y costos de acceso. Sistemas de subsidios diferenciales a la oferta y a la demanda como mecanismos de redistribución de Ingreso indirecto.</p>	<p>Ampliación y extensión de la cobertura geográfica;</p> <p>Definición de mecanismos de financiamiento de la inversión, de la accesibilidad, la conexión y los consumos del <b>SBU</b></p>
3. Permanencia / Continuidad del usuario	<p>Todo ciudadano tiene derecho al SBU y no puede ser privado del mismo por falta de pago</p>	<p>Sistema de condiciones de garantía de continuidad del usuario en la red. Sistemas de avisos. Definición de Períodos de cobertura adicional en el Contrato de concesión a la empresa y Contrato de adhesión del usuario</p> <p>Constitución de Fondos de Financiamiento de la accesibilidad y permanencia</p>	<p>Definición de SBU</p> <p>Mecanismos e instrumentos de financiamiento</p>
4. Equidad en el usuario	<p>Flexibilidad en la prestación para atender situaciones diferenciales en forma equivalente. Detección, caracterización, adaptabilidad y respeto de los derechos y situaciones particulares de colectivos minoritarios.</p>	<p>Sistemas de subsidios cruzados</p>	<p>Tecnologías</p> <p>Determinación de sistema de tarifas y financiamiento</p>
5. Regularidad (del servicio)	<p>Estabilidad en la prestación / recepción y en las calidades del servicio a lo largo del tiempo</p>	<p>Normas de calidad</p> <p>Monitoreo dinámico efectivo</p>	<p>Configuración del marco reglamentario</p>
6. Igualdad en el servicio	<p>Prestaciones tecnológicamente equivalentes en cualquier punto de la red. Calidades homogéneas para todos los usuarios suscriptos a servicios equivalentes a todo lo largo de la red y en todo momento</p>		<p>Contratos de concesión y adhesión</p>
7. Cobertura	<p>Mantenimiento y ampliación del alcance geográfico, físico, técnico, económico. Régimen tarifario y mecanismos de actualización.</p>	<p>Definición, fijación y evaluación del cumplimiento de metas de cobertura en el tiempo.</p>	<p>Diseño de sistemas e indicadores de monitoreo de metas de cobertura</p>
8. Precios	<p>Precios y tarifas ciertos, conocidos e iguales en toda la red para servicios equivalentes.</p>	<p>Determinación de las tarifas iniciales y de las condiciones y cronogramas de su actualización y rebalanceo. Fijación de las metas de actualización y rebalanceo</p>	<p>Determinación de los sistemas de regulación y control de precios y tarifas.</p> <p>Sistemas de información y de monitoreo de costos de producción y distribución.</p>
9. Protección ambiental	<p>Vigilancia de los efectos lineales y cruzados de la interacción de las redes sectoriales de servicios sobre el medio ambiente</p>	<p>Previsión y evitación de los impactos potenciales</p> <p>Diagnóstico y vigilancia de los impactos relacionados</p>	<p>Configuración del marco reglamentario</p>
10. Integridad territorial	<p>Evitación de la fragmentación territorial e institucional de las redes, articulando diversas unidades jurisdiccionales atravesadas o servidas por las mismas (Áreas Metropolitanas). Regulación y control de efectos lineales y cruzados de la interacción de las redes sobre las áreas urbanas, actividades productivas y de servicio y de población residente en las diversas unidades territoriales servidas /atravesadas por las redes. Sistemas de representación de jurisdicciones y autoridades locales, como protección del montaje de políticas públicas sobre las redes de servicios territoriales y urbanos.</p>	<p>Determinación y estructuración de todas las redes y los mercados activos en ámbitos interjurisdiccionales y transectoriales</p> <p>Constitución de Autoridades de área (de cuenca, de red, etc.)</p>	<p>Diseño del marco institucional y contractual.</p> <p>Diseño de la Autoridad de Regulación, sus atribuciones e incumbencias</p>

DEFENSA DEL USUARIO / CIUDADANO			
Representación	<p>Instancias para la efectiva participación en el diseño, monitoreo y control de las condiciones de los sistemas de prestación/entrega/percepción de los servicios, de las inversiones en infraestructura física, del establecimiento de metas de calidad, de la presupuestación y del financiamiento, por parte de diferentes actores – públicos y privados - involucrados.</p> <p>Vigencia, presencia, respeto y armonización de posiciones contrapuestas en la gestión</p>	Instrumentos de participación, representación, consulta, vinculación.	Marco y sistema regulatorio de la actividad
Deliberación	Criterios y formas de descentralización y autorregulación	Incorporación de Audiencias públicas/Foros sectoriales/regionales entre las formas de decisión de cambios o evaluación de metas/hitos en los contratos de adjudicación de la concesión	Marco y sistema regulatorio de la actividad
Información	Accesibilidad y disponibilidad de información técnica y económica abierta y objetiva, para monitoreo de políticas de protección del interés público	Capacidad de generación y control de información comparativa y longitudinal	Incumbencias e instrumentos de los Entes sectoriales y territoriales
CREACIÓN, PROTECCIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DE LA COMPETENCIA			
Competencia	<p>Protección de los usuarios cautivos frente a la configuración monopólica de mercados. Creación de condiciones para la garantía de funcionamiento abierto de los mercados; Definición sectorial y territorial de los “monopolios naturales”</p> <p>Definición de instrumentos de “simulación de competencia”</p> <p>Definición de instrumentos de monitoreo y de control Prevención y defensa frente a la captura institucional de los entes reguladores</p>	<p>Prevención, vigilancia y control de prácticas monopólicas, abusos de posición dominante. Capacidad de controles horizontales o verticales;</p> <p>Reacción frente a reservas de mercado, abusos de posición dominante o ventajas de precedencia (tecnológicas, financieras y/o comerciales);</p> <p>Control de asimetrías estructurales y de barreras al ingreso de nuevos competidores; Condiciones y cargos de interconexión a las redes maestras, para prestación de servicios competitivos por terceros . Igualdad de oportunidades para prestadores diversos.</p>	<p>Marco regulatorio y Contratos de concesión de explotación de la red</p> <p>Determinación de condiciones de prestación del servicio</p>
CRITERIOS DE EVALUACIÓN			
Cobertura	Cumplimiento de los planes y condiciones de inversión – y de su financiamiento –(cronogramas, montos y aplicaciones) establecidos en el contrato de concesión de explotación de la red para la provisión y prestación de servicios.	Definición de los sistemas de financiamiento de la inversión, la expansión de cobertura o la mejora tecnológica	Establecimiento del Plan de Inversiones . Sistemas de información y de vigilancia
Calidad	<p>Especificaciones y condiciones técnicas de la prestación a la entrega (<i>delivery</i>);</p> <p>Condiciones de producción de las calidades requeridas.</p> <p>Sistemas de evaluación del</p>	<p>Especificación y sistemas de actualización de normas de calidad por innovación tecnológica o económica.</p> <p>Sistemas de vigilancia y control de las calidades y normas mínimas . Sistemas de control de cumplimiento de</p>	Marco regulatorio de la actividad y Contratos de Concesión

	cumplimiento de metas de calidad	procesos necesarios para la provisión/entrega del servicio en las condiciones especificadas.	
Precio	Tarifas por tipo de servicio  Sistema ciertos de actualización, rebalancesos y reajustes de las tarifas	Sistemas de tarificación	Definición del sistema tarifario y sus mecanismos de actualización y ajuste

Difícilmente la institucionalización de la vigencia y protección de esos principios pueda canalizarse – en Argentina u otros países - sólo a través del rediseño de los sistemas de regulación y control. Las restricciones originadas en los contratos y sus renegociaciones son demasiado poderosas como para plantear el debate sin objetarlos. Se hace necesaria una nueva y amplia discusión acerca de los principios orientadores de los servicios públicos que refleje estas nociones en la práctica económica y social de la ciudad y los instale en términos instrumentales en los sistemas de regulación y control de los servicios públicos.

### **Localización de la regulación pública en la cadena productiva y de valor de las redes de servicios públicos**

El análisis de los procesos de privatización requiere una lectura unificada desde al menos tres planos:

ú El **proceso de producción y configuración dinámica del territorio y la ciudad**, una de cuyas partes esenciales se expresa a través de la interacción entre los sistemas y redes de servicios urbanos (Cfr. Dupuy, 1991).

ú El **proceso de estructuración de estas redes urbanas** que - siguiendo a Pírez (1994) - puede analizarse como el resultado de particulares interacciones entre (a) los diversos componentes de un *aparato técnico* (redes de servicios) sobre un *territorio* social y económicamente significativo y (b) un particular sistema político - institucional, configurado por el *aparato normativo* que (a) estructura los mercados y cuasi-mercados y (b) regula las relaciones recíprocas entre los conjuntos de *actores* que los integran – tanto desde la oferta como desde la demanda intermedia y final.

ú Las **condiciones de acceso** físico y económico de la población a estos sistemas y redes y el goce de los servicios generados y provistos por ellos.

Los componentes técnicos y territoriales de las redes de servicios urbanos - así como los referentes sociales y políticos - remiten a ciertas arquitecturas y dinámicas de las redes decisorias, de representación y vigilancia del interés público en los sistemas de gestión. Tanto la configuración de los sistemas urbanos como la conformación de las nuevas ciudadanía urbanas – *esto es, la vigilancia de la integridad de la escala urbana (local y regional) y la representación y defensa del interés público y los intereses ciudadanos en el seno de una relación técnico mercantil* – comparten un componente clave: **la función de control social** y su proceso de (re)definición a través de los marcos y sistemas regulatorios.

La regulación de los mercados es un instrumento de política pública que permite a las autoridades diversos tipos de intervenciones con el fin de preservar efectivamente el interés público. En cada uno de esos planos, es función del marco y los sistemas de regulación:

(i) Definir el aparato normativo (el marco de acción y las reglas) que organizan los mercados configurando la arquitectura y la economía de las redes, la estructura comercial del negocio, los requerimientos y cronogramas de inversiones, los modos de financiamiento, los regímenes tarifarios;

(ii) definir las políticas de expansión de (y articulación entre) las redes, configurar los regímenes de prestación de servicios y

(iii) normatizar los mecanismos e instrumentos de participación y control por parte de las instituciones políticas, administrativas y de la sociedad civil

Los instrumentos por los que los gobiernos establecen estos marcos normativos pueden focalizarse:

§ en la esfera **económica** (por ejemplo, definiendo la configuración de los mercados, sus condiciones competitivas, diseñando condiciones de entrada y salida, fijando precios y tarifas y sus regímenes de actualización),

§ en la esfera **administrativa** (por ejemplo, mejorando los flujos de información para la toma de decisiones orientadas a reforzar las condiciones competitivas de los proveedores, o a monitorear las condiciones de operación y provisión del servicio),

§ en la esfera **social** (por ejemplo, protegiendo valores no directamente económicos tales como el medio ambiente, la salud pública, la seguridad, la cohesión social, la equidad, los derechos de consumidores o usuarios);

§ en la esfera **política** (definiendo normas para la distribución social de los incrementos de eficiencia y productividad, velando por la inclusión ciudadana o fortaleciendo la representación y participación de los usuarios).

Pero estos instrumentos fueron - como se vió - fuertemente controvertidos. Las empresas privadas – y sus *think tanks* - argumentan que el objeto de la regulación son los *resultados finales* del servicio aunque no sus *condiciones* ni sus *medios* (Urbiztondo, 1999). Las inversiones, los incrementos de la productividad o la modificación de las estructuras de costos [18], constituirían parte del arsenal de instrumentos empresarios que - en tanto las prestaciones cumplan con los requisitos, especificaciones y condiciones mínimas de servicio especificadas *en los contratos de transferencia o concesión* – deberían estar fuera de las atribuciones del regulador.

Este argumento diferencia entre las *redes* de producción y distribución – que podrían operar eficientemente bajo gestión privada en condiciones de competencia entre los *players* del mercado - y los *servicios* que se prestan a través de ellas - cuyos resultados (entrega o *delivery*) podrían estar eventualmente sujeta a la regulación pública. Ésta – continúa el argumento - sólo debería concentrarse sobre tres aspectos - *cobertura, calidad y precios* - puesto que todas las *condiciones de prestación* de los servicios públicos están contenidas ya en las respectivas licencias de operación o en sus contratos de concesión – anteriores a la creación de los marcos y autoridades de regulación [19].

Como se señaló más arriba, esta argumentación separa las decisiones sobre (i) el funcionamiento y operación, los incrementos de eficiencia y las mejoras de calidad de las *redes* de las referidas (ii) a la entrega y al pago (*quid pro quo*) de los *servicios*. En sus propios términos, los problemas de equidad y redistribución resultantes debieran ser corregidos por el Estado – y *sus propios fondos* - través de las políticas impositivas y de subsidios, sin interferir sobre el funcionamiento o la gestión empresarial [20].

*Este debate sobre la regulación a la entrega del servicio es puntual en el tiempo, refiere a un individuo / consumidor y se localiza en un sector de servicio. En verdad, la trinidad empresaria de Cobertura, Precio y Calidad sólo alude a la entrega del servicio a los clientes activos conectados a las redes, pero no se refiere a las condiciones de recepción de los mismos.*

En esos términos, el debate no da cuenta de la población sin conexión ni de sus condiciones de accesibilidad física y económica. Tampoco aborda en términos socialmente satisfactorios la cuestión de la permanencia y continuidad en la red. Excluye definitivamente el tema del financiamiento de las inversiones para aumentar la cobertura y mantener la calidad de la red prestadora en condiciones aceptables y da lugar a la inédita situación – común en buena parte de los servicios privatizados – de que las empresas cobren en sus facturas o tarifas, componentes destinados a que los usuarios financien por anticipado las inversiones empresarias futuras aún cuando estuviesen incluidas entre sus obligaciones contractuales, (con lo que liquidan el riesgo empresario que fundamenta y legitima la rentabilidad).[\[21\]](#)

Si – a tono con la visión compartida entre las empresas y el gobierno signatario de los contratos – la regulación se localizara sólo a la entrega (*delivery* o boca de consumo) de los servicios pero no sobre sus condiciones de producción, versaría

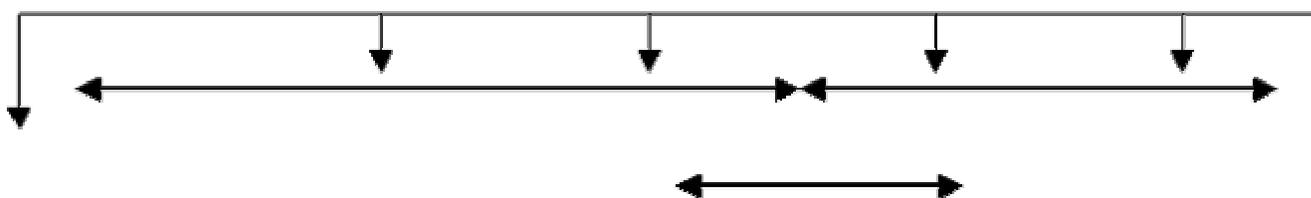
(i) sobre la evolución de la forma y el grado de la cobertura del servicio (pero no sobre la inversión comprometida, los mecanismos y cronogramas de su financiamiento o acerca de la accesibilidad);

(ii) sobre la calidad media (pero no sobre su definición y especificación, su homogeneidad, su actualización, su medición, su control) y

(iii) sobre los precios y tarifas (pero no sobre la valorización de los servicios, la determinación de las tarifas o sus condiciones de actualización, las estructuras de costos o las rentas extraordinarias).

Si fuese planteado en esos términos, el debate no lograría sortear los obstáculos a la salvaguarda del interés público contenidos en los propios contratos de la privatización ni se resolvería la vulnerabilidad institucional de todo el sistema de regulación vigente.

Estas fracturas que el argumento empresario postula son “tan sólo una ilusión”. La regulación estatal de los servicios públicos debe instalarse a lo largo de la cadena productiva, de distribución y transporte, distribución y comercialización y antes de la entrega (delivery) del servicio, pues ésta está configurada por sus condiciones de producción y éstas, a su vez, lo fueron a través de los contratos. De hecho, desde el ángulo de una autoridad regulatoria, los criterios analíticos de la entrega del servicio por la empresa y su recepción por sus usuarios no son idénticos. Como se intentó al discutir las nociones de Servicio Público y Ciudadanía Urbana, ambas instancias se reflejan la una en la otra. Esta lógica queda sistematizada en la tabla siguiente:



Condiciones de contorno	Configuración del mercado y condiciones de producción	Condiciones del servicio público a la entrega	Condiciones del servicio público a la Recepción	Sistema de regulación
.Sistemas y redes urbanos y regionales  .Integridad territorial.  .Integridad jurisdiccional.  .Protección ambiental.	.Marco competitivo.  .Política de inversiones (montos, afectaciones, cronogramas y financiamiento).  .Valorización de los servicios. .Estructuras de costos.  .Política de precios y tarifas.  .Accesibilidad territorial, técnica y económica	. Regularidad  . Igualdad  . Cobertura  . Precio  . Calidad : definición especificación, homogeneidad, medición, actualización, control.	. Universalidad /generalidad  . Accesibilidad  . Permanencia y continuidad  . Equidad	. Información  . Representación  . Deliberación  . Responsabilidad administrativa e institucional -  . <i>Accountability</i>  . Rentabilidad social

## CONCLUSIÓN

Las reformas regulatorias expresan una clave del rediseño del Estado y de la redefinición de límites y vinculaciones entre el sector público y el privado. En cuanto en la prestación privada de los servicios públicos hay en juego bienes e intereses colectivos, es preciso debatir los modos de preservar y tutelar los derechos ciudadanos urbanos globales, locales, ambientales y de los usuarios, a través de los marcos, sistemas, autoridades y dispositivos de regulación y control.

La mejora de la calidad y efectividad de la planificación, regulación y control por parte de la Administración Pública deberá operarse a través de cambios en las propias regulaciones pero esencial y prioritariamente, debatiendo acerca de los *valores* tutelados bajo la noción de Servicio Público y sobre los *modos de regular*.

De hecho, la función prioritaria de los marcos y autoridades de regulación no es tanto la de controlar al prestador de servicios (eléctricos, de gas, de ferrocarriles, etc.), sino atender al modo en que el conjunto de las redes y los sistemas (energético, de transporte, etc.) propende al desarrollo de las políticas públicas para atender y cubrir satisfactoriamente derechos ciudadanos.

Esta cuestión expresa uno de los modos de funcionamiento real y cotidiano de la democracia urbana.

#### **BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS**

1. Abeles, M. (2000) Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados, en Baima de Borri, M., Rofman, A.B. y Cesilini, S. (comp.) Privatizaciones e impacto en los sectores populares, GT ONG, Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
2. Abeles, Forcinito y Schorr,(1999) La liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones. Un análisis crítico, Realidad Económica N° 164, Buenos Aires.
3. Azpiazu, D. (1999) Renegociación de contratos: ¿seguridad jurídica o reservas de mercado? Realidad económica N° 164, Buenos Aires
4. Azpiazu, D., Gutman,G., Vispo,A (1999) La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Grupo Editorial Norma – Ensayo, Buenos Aires.
5. Bevilacqua, N.(2001) Aguas Argentinas, gran negocio de la empresa a expensas de los usuarios, Le Monde Diplomatique, III, #26, Buenos Aires, Agosto.
6. Bonnafe,Gitelman y Pirez (1998) , Privatizaciones de los servicios urbanos y sus consecuencias políticas. Los casos de la electricidad y del gas en Buenos Aires” en Seminario “El nuevo milenio y lo urbano”, noviembre.
7. Bresser-Pereira, L.C., Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos, Publicación electrónica, 2001.
8. Cook & Kirkpatrick,(1994) Privatisation and enterprise reforms in transitional economies: a comparison of European and Asian experience (conference paper, Bradford)
9. \_\_\_\_\_(1995) Privatisation policy and performance: international perspectives, Harvester Wheatsheaf
10. Cordova Novión, C. (1998)La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿ Qué hemos aprendido?. Documento 15, Reforma y Gestión de la Regulación, Organización de Cooperación y Desarrollo . INAP, México.
11. Corrales, M.E. (1999) Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social. Documento 16, Draft, CLAD, Octubre .

12. Cunill Grau, N.(1996) comunicación personal al seminario "La difícil reforma pendiente: rearticulación de las relaciones entre Estado y Sociedad civil" . CLACSO /IAF /UNESCO/SIEMPRO/IUPatricos, Buenos Aires. junio.
13. \_\_\_\_\_(1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
14. Delfino, L. (1997) Regulación de tarifas de servicios públicos, Fund.CECE, serie de Estudios N° 22, Buenos Aires.
15. Defeuilley, Ch.(1998) Regulation et service public: enseignements tires de l'experience anglaise en Seminario GDR Reseaux/CNRS "Demain les services urbains: efficacite, justice, regulation", París, marzo
16. DUPUY, G. L'Urbanisme des reseaux. Theories et methodes. Armand Collin Editeur, Paris, 1991
17. Galiani, S. Y Petrecolla, D.(2000) The Argentine privatization process and its aftermath: some preliminary conclusions, en M.Birch & J. Haar (Eds), The impact of privatization in the Americas, North-South Center Press, University of Miami
18. Karol, J.L. (1996.a) "Modos de gestión urbana: transformaciones culturales en la oferta y la demanda". Instituto Histórico, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
19. \_\_\_\_\_(1996.b) "La representación de la demanda en la gestión de servicios técnicos urbanos". Seminario del proyecto UNQ/CREDAL-CNRS, Quilmes.
20. \_\_\_\_\_(1998.a) "Ciudadanía urbana y sistemas de representación del interés público en Argentina: los Entes Reguladores de los servicios urbanos de gestión privada". Regiones y Desarrollo, Revista de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, N° 3, julio-septiembre.
21. \_\_\_\_\_(1998.b). Regulación de servicios públicos urbanos de gestión privada : la batalla por el control local y ciudadano. Seminario de Investigación urbana: El nuevo milenio y lo urbano, Buenos Aires.
22. \_\_\_\_\_(1999.a.) Derechos de ciudadanía y principios de responsabilidad pública en la gestión privada de servicios urbanos domiciliarios en Argentina. XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) – "Hacia dónde va América Latina?". Universidad de Concepción, Concepción, Chile, 12-16 octubre.
23. \_\_\_\_\_ (1999.b.)Servicios Públicos. Un modelo analítico para orientar el rediseño de los sistemas de regulación. IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad / II Jornadas Estado, Política y Administración. La reforma Estatal Pendiente: Desafíos para el siglo XXI. CEA-UBA / CEPAS, Buenos Aires, 12-14 noviembre.
24. López,A y Felder,R.(1999) La regulación estatal: ¿servicio público o fallas de mercado? en Realidad Económica, N° 163, p. 24 , Buenos Aires.
25. Lorrain, D.(1998) Le regulateur, le service public, le marche et la firme. En Seminario GDR Reseaux/CNRS "Demain les services urbains: efficacite, justice, regulation"., en FLUX, N° 31/32, Paris, enero-junio
26. Minogue,M. (1997) Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector. U. of Manchester.
27. Navajas,F., Urbiztondo, S. y Artana, D. (1998) La regulación de actividades competitivas y de servicios públicos en Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, Diciembre.
28. Nochteff,H., Azpiazu, D. (1998) Seminario Privatización y Regulación en la economía Argentina, IADE/FLACSO, Buenos Aires.
29. Oszlak, O. (1997) "Estado y sociedad: ¿ Nuevas reglas de juego"? En Reforma y Democracia- Revista del CLAD # 9, Caracas, octubre
30. Pírez,P. (1994) Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL / Centro. Buenos Aires.
31. Thwaites Rey,M., López,A.y Felder,R.(1999) Privatizaciones y regulación en Argentina: ¿a quién defienden los entes? Le Monde Diplomatique, año 1, N° 2, Buenos Aires, agosto.

32. Ugaz, C. (1999) Access to regulated utilities in Latin America. DT # 17. World Institute for Development Economics Research. The United Nations University, Draft, Octubre, CLAD

33. Vispo, A. (1999) Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina. Grupo Editorial Norma – Ensayo, Buenos Aires.

## RESEÑA BIOGRÁFICA

El autor es licenciado en Sociología, (UBA, 1975), Maestro en Ciencias Sociales (FLACSO, 1988) y doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es Profesor Titular de "Sociedad y Espacio Urbano" (Maestría en Planificación Urbana y Regional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires). Se desempeña como Investigador en el Instituto Superior de Urbanismo (ISU, Universidad de Buenos Aires) y en el Instituto de Estudios del Hábitat (IDEHAB), de la Universidad Nacional de La Plata, participando en Programas de Investigación UBACyT, CONICET y Agencia de Cooperación Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación. Es miembro del Comité Científico de la Revista de Estudios del Hábitat (UNLP).

jadkarol@arnet.com.ar

---

[1] Una versión preliminar de esta ponencia fue presentada al VI Congreso Internacional del CLAD

[2] Siguiendo a Marshall, estos derechos podrían ser considerados como una particular especificación del escalón de los derechos sociales o aún constituirse como un cuarto escalón independiente. Sin dudas, esta formulación cabe en el "derecho a la ciudad" de H.Lefevbre o en más recientes peticiones de derechos "republicanos" (L.C.Bresser Pereira), "urbanos" (J.Borja) u otros.

[3] La red telefónica se privatizó en agosto de 1991; la distribución de gas en diciembre de 1992; el agua potable y cloacas en mayo de 1993 y los subterráneos de Buenos Aires /Ferrocarril Urquiza en enero de 1994. Los únicos intentos anteriores - ENTel y Aerolíneas Argentinas, dos proyectos de privatización elaborados por el gobierno de R. Alfonsín se habían planteado bajo el modelo de conservar la propiedad estatal sobre el patrimonio público y "privatizar (su) crecimiento". Ambos proyectos fueron repudiados en sede parlamentaria entre 1985 y 1987 por "atentar contra la soberanía nacional"(sic) . Cfr. Karol, 1990 y 1996.a

[4] Las privatizaciones de los '90 alteraron significativamente las condiciones de mercados de servicios públicos en ausencia de marcos regulatorios específicos. Entre la ley 23696 de Emergencia Administrativa y Reforma del Estado (agosto de 1989) y los regímenes legales de la privatización y marcos regulatorios de la energía eléctrica (enero '92) y del gas (junio '92) todas las privatizaciones obedecieron a decretos presidenciales. También sucedieron de ese modo las de los restantes servicios públicos desde 1992 en adelante. La ley de Lealtad Comercial fue modificada por un nuevo régimen legal en 1993 a través de la ley 24290 - luego modificada en 1995, 1997 y 1998; el reconocimiento de nuevos derechos ciudadanos en la Constitución Nacional corresponde a la reforma sancionada en 1994. El régimen de Defensa de la Competencia fue modificado por la ley 25156 recién en 1999. Entre el marco preexistente a las privatizaciones y estos nuevos marcos jurídicos mediaron 10-15 años en los que la configuración de los mercados de servicios públicos y las normas de regulación se asentaron principalmente sobre las disposiciones legales y los instrumentos jurídicos de la Reforma.

[5] Debido a que la mayoría de los marcos, sistemas y Entes Reguladores fueron creados después de las adjudicaciones de la operación de las redes y prestación de los servicios, la fijación de condiciones y la adquisición de derechos empresarios por vía contractual precedió a la creación de las instancias de control y regulación pública, así como a la de sus autoridades de aplicación. Esto limitó seriamente la capacidad de intervención del sector público sobre el desarrollo, expansión, financiamiento, funcionamiento y control de los servicios urbanos. (Karol, 1996, 1998.a; López y Felder, 1999).

[6] Los Entes Reguladores de Servicios Públicos de carácter *territorial* - como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o el de la ciudad de Córdoba - son de constitución muy reciente. Reivindican la posibilidad de ingerencia sobre la definición de prioridades o formatos en las redes que atraviesan sus territorios, pero este tipo de articulaciones no está previsto en las reglamentaciones de los Entes sectoriales.

[7] El ETOSS – Ente Tripartito de Obras y servicios sanitarios – es la única autoridad regulatoria cuyo cuerpo ejecutivo esta originalmente compuesto por representantes jurisdiccionales: Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

[8] La debilidad del control público sobre la prestación de los servicios urbanos no es un hecho nuevo. Organismos nacionales como los Ministerios de Obras y Servicios Públicos o la Secretaría de Energía ya habían abandonado parte importante de su capacidad de ordenamiento territorial o de la vigilancia de la sustentabilidad urbana mucho antes de las

privatizaciones de los años '90. También la preeminencia de la "lógica técnica" de los servicios por sobre las lógicas política y urbana preceden a las privatizaciones, y como en el caso anterior, pueden explicarse – entre otras causas - por la prioridad otorgada a las racionalidades sectoriales y por la falta de visibilidad y la incapacidad de instrumentación política de los instrumentos para dar cuenta de los fenómenos urbanos o metropolitanos (Pírez, 1994) .

[9] Tal como registran muchas asociaciones de usuarios y otras organizaciones ciudadanas, existen aún hoy casos flagrantes de conflictos con asociaciones de usuarios o autoridades en los que las empresas privadas son, en rigor, *representadas* – y no *supervisadas* - por los Entes Reguladores.

[10] Es claro que los actores iniciales de la privatización - el Gobierno Nacional y las empresas privatizadas - han sido partidarios de la no-regulación y el libre juego del mercado como instrumento eficiente para la satisfacción del "interés colectivo". En dos importantes cónclaves del Instituto para el Desarrollo Empresario en Argentina (Seminario "Las regulaciones económicas en la Argentina" (junio, 1998) y 34º Coloquio de IDEA, septiembre, 1998) se sostuvo , efectivamente, que "lo público" y el interés colectivo pueden ser adecuadamente satisfechos a través de las reglas de funcionamiento del mercado. En una declaración pública y abierta de su vocación de captura de las autoridades regulatorias, los empresarios sostuvieron que los Entes reguladores "(...)no debieran mediar en la relación entre sus empresas y los usuarios de sus servicios (públicos) sino ser difusores de las posiciones empresarias por ante la opinión pública y, en todo caso, intensificar el volumen y calidad de la información suministrada a los usuarios". Así, " los usuarios verían que los servicios son buenos, las inversiones son cuantiosas y las tarifas no son caras" (revista Mercado, julio, 1998). El titular del diario La Nación del día siguiente señaló claramente la postura del Gobierno Nacional en el Coloquio: "Menem tranquilizó a los empresarios: no habrá regulación de servicios públicos privatizados".

[11] La maximización de las preferencias de los usuarios a través de mecanismos de mercado sólo puede ser realizada por quienes acceden al servicio como clientes, que pueden exigir prestaciones y calidades de servicios sólo en función (y en la medida) de su capacidad de pago. En estos discursos, el uso del término "*colectivo*" parece aludir más bien a la *sumatoria* de los usuarios activos individuales, mientras que *lo público* no parece haber sido considerado en absoluto.

[12] La condición de sustituibilidad alude a la capacidad del usuario para procurarse esos satisfactores por medios alternativos en condiciones - técnicas y económicas, es decir, en términos de calidad y precio - equivalentes. Por caso, todos los servicios de valor agregado tienden a ser sustituibles entre sí en condiciones equivalentes, mientras que otros servicios básicos – como la provisión de electricidad, de gas, de agua o saneamiento – no lo son. Aunque claramente discernibles, las tres condiciones – (i) **sustituibilidad** del servicio, (ii) "**naturalidad**" del monopolio y (iii) **cautividad** del mercado, corporizada en la localización territorial y en la capacidad económica del usuario – aparecen estrechamente vinculadas entre sí.

[13] De hecho, el marco regulatorio de servicios básicos como el agua corriente prohíben la coexistencia de otro proveedor u otra fuente del recurso en el área de cobertura de la concesión (Bernstein, 2000)

[14] El reglamento de British Gas, establece que el servicio no podrá cortarse por falta de pago cuando medien determinadas circunstancias ambientales (por ejemplo, en invierno) o personales (cuando el cliente moroso sea un jubilado, un enfermo o un desocupado).

[15] No obstante, ni aún estas dos condiciones dan cuenta de la totalidad del abanico de derechos que constituyen la *ciudadanía urbana*. En un marco de democratización creciente, un debate circunscripto sólo a la eficiencia potencial de la oferta técnica o económica restringe y empobrece la propia noción de ciudadanía.

[16] Barra, Rodolfo, en E. Mertejikjan, La iniciativa privada en la concesión de obra y servicios públicos, Bs As, Abaco, 1992)

[17] El modelo de gestión es determinante respecto de las capacidades de la Administración Pública. Una *concesión* permite que el titular (el Estado) organice, module, dirija, vigile y controle la prestación del servicio, sin estar a cargo de su operación ni su gestión. Una *venta* transfiere a la empresa privada la capacidad de organizar y dirigir el proyecto.

[18] Debido a una notoria diferencia **instrumental** – cuando no política o ideológica – las capacidades empresarias de acción explican que la firma - *per se* y más específicamente en el contexto de la globalización - quede rápidamente fuera del campo de acción del regulador. En virtud de la capacidad empresarial de descentralización, subcontratación, tercerización, integración vertical u horizontal, inter-o trans-nacionalización, innovación tecnológica, variación de las estructuras de costos de un año al siguiente, desplazamiento del *locus* de la valorización del servicio y la subsiguiente captura de rentas excepcionales, **todo** sistema regulatorio se torna rápida y **continuamente** obsoleto y no logra operar eficientemente sobre el comportamiento interno de la firma (Cfr. Lorrain, 1998).

[19] "Los problemas de empleo, de las pymes, de la competitividad de la economía o de la distribución del ingreso – se argumenta - no deben ser objetivo de la regulación de defensa de la competencia o de los servicios públicos". La restricción presupuestaria – se sostiene – "impulsa a los políticos a hacer política fiscal a través de las regulaciones : esto es ineficaz y

riesgoso y sería mejor otorgar subsidios explícitos". "El Congreso – se afirma - no debería tratar temas tarifarios: su rol es controlar ex post la tarea del ejecutivo". "El rol de la Justicia - se concluye – es el de hacer cumplir los contratos y no comportarse como Robin Hood". (Artana, 1998)

[20] El Acuerdo Marco entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires - y algunos municipios - y las distribuidoras Edenor y Edesur , homologado por el ENRE e implementado en el sector energético entre 1994 y 1998 constituye un antecedente "virtuoso" de regularización e incorporación a la red de usuarios de bajos recursos a la red. En otros sectores se procedió a financiar la expansión de la red a través de mecanismos tarifarios; en otros, finalmente, la incorporación de usuarios se financió con subsidios directos a las empresas prestadoras.

[21] La mayoría de los contratos originales establecieron inversiones obligatorias (en cuanto a sus montos, cronogramas y afectación) y tarifas fijas y – salvo mayores costos comprobados – decrecientes (Karol, 1998 a.). En casi todos los servicios privatizados (peajes, aeropuertos, transporte ferroviario, agua y saneamiento, luz , etc.) las inversiones contratadas han pasado a ser financiadas por los ajustes de tarifas a través de la revisión del mecanismo de ajuste, o balanceadas por rebajas o compensación de canon o deudas (usualmente originadas en multas por incumplimiento de contrato) o prolongación del plazo de vigencia de las concesiones. Las sucesivas renegociaciones de contratos - aún fuera de los períodos o motivos inicialmente establecidos - están estableciendo otros mecanismos protectores de la rentabilidad empresarial. Los precios de muchos servicios se ajustan según la inflación norteamericana o tasas interbancarias internacionales o aún cuando no haya habido aumentos de costos, o se dolarizan las tarifas o se imponen seguros de cambio en caso de eventuales devaluaciones del peso.