

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA REGULACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS
PUBLICOS.
EL CASO DEL ENTE DE REGULACION DE SERVICIOS SANITARIOS DE LA
PROVINCIA DE SANTA FE.

Lic.Silvia Regoli Roa

(Magister en Administración Pública – FCE – UNL)

JEL: H0 y L5

El presente trabajo se propone describir algunos aspectos institucionales de la regulación de servicios públicos, aplicados al caso del Ente de Regulación de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe, ENRESS.

Primeramente, se exponen muy brevemente el contexto histórico y las influencias de pensamiento teórico que están detrás de este aspecto de la reforma del Estado, es decir de las privatización o concesión de servicios públicos en Argentina.

Luego, se analizan algunos aspectos institucionales de la regulación, tanto lo que hace a las normas o marcos regulatorios como a la performance de los organismos de regulación y en particular del ENRESS.

Contexto histórico: décadas del 70 y 80

Durante esas décadas se profundizan los desequilibrios en las principales variables macroeconómicas:

- a) el incremento en el índice general de precios adquirió un ritmo sin precedentes convirtiendo la inflación persistente en hiperinflación hacia el fin de la década del 80.
- b) El endeudamiento externo creció y se constituyó en lo que la literatura denomina segunda limitación externa (Asensio, 1988)
- c) La crisis fiscal se agudizó, debido a la reducción de la recaudación y al peso de los intereses de la deuda, agravado esto por el proceso conocido como la nacionalización de la deuda.
- d) El crecimiento del PBI se desaceleró y decreció en términos absolutos alcanzando en 1980 el mismo valor que a principios de la década anterior, destruyéndose virtualmente el sector industrial, siendo el periodo 1978 a 1983 el de mayor desindustrialización de la historia argentina (Kosacoff y Aspiazu, 1984) Se ha denominado a este período el de los años traumáticos (Asensio, 1988).

La situación económica que se describe incidió negativamente socavando las bases políticas e institucionales y afectó la gobernabilidad del primer gobierno democrático luego del largo periodo de gobiernos de facto.

La nueva administración, también democrática, con el apoyo legislativo de la administración saliente, consigue la aprobación de las dos leyes que le darían la

oportunidad de implantar un nuevo orden administrativo redefiniéndose los roles y alcances de los sectores privado y público.(Orlansky,1994)

Tal redefinición recogió muchas de las recomendaciones teóricas y de política gestadas en lo que se conoce como Consenso de Washington (Williamson, 1990) (Banco Mundial 1993), aunque posteriormente resultaron también influenciadas por otras concepciones de la reforma del Estado.

Influencias teóricas de la Reforma del Estado

El llamado Consenso de Washington constituye una serie de reformas económicas organizadas en una lista que intenta condensar las tendencias intelectuales o convergencias de algunos economistas, de ciertos grupos económicos poderosos y de las instituciones financieras internacionales, como explica su autor.(Williamson, 1993)

Según Williamson, su propósito fue el de reflejar con objetividad el ambiente intelectual con un enfoque de economía positiva, principalmente en lo que atañe a la asignación de recursos, y no normativa, excluyendo así deliberadamente cuestiones relativas a la distribución.

Más allá de su intención, lo cierto es que esta lista, de hecho constituyó el paquete de política económica que se aplicó en varios países de América Latina y en particular en Argentina a partir de los 90, con un grado elevado de consenso, por parte de economistas, políticos, grupos económicos y ciudadanos.

El Consenso contiene diversas recomendaciones de política como la liberalización financiera, desregulación de los mercados, privatización, liberalización comercial y políticas para atraer al capital extranjero, que apuntan a una reducción importante de la intervención del Estado (Haggard,1995) y una mayor confianza en la eficiencia del mercado para asignar recursos, distribuir ingresos y regular la economía.

En otras concepciones en cuanto a la reforma del Estado (Haggard, 1995), se puede notar una menor insistencia en los aspectos macroeconómicos y un reconocimiento del nuevo rol del Estado. La mera disminución del tamaño del Estado no resuelve importantes problemas, estos tienen que ver principalmente con las instituciones, con la capacidad institucional del Estado o de sus órganos de control, en rigor, con un Estado de mayor calidad, más eficaz, más eficiente y con roles diferentes.

Las reformas que apuntan a mejorar estos aspectos, reconstruyendo el Estado para que vuelva a ser un instrumento de desarrollo económico, político y social, son conocidas como reformas de Segunda Generación.(CLAD,1998)

La primera ola de privatizaciones y concesiones de servicios públicos en Argentina siguió los lineamientos de las reformas de Primera Generación en tanto las ideas que reflejan las reformas de Segunda Generación influenciaron la segunda ola de reformas.

La Reforma en Argentina: de lo público a lo privado

La privatización y concesión constituye un núcleo destacado de esta Reforma. En Argentina estas se enmarcan en la Ley n. 23.696 de Reforma del Estado cuyo objeto fundamental es reducir la intervención del Estado en determinadas áreas productivas y establecer las normas generales de participación del capital privado. (Orlansky, 1994)

Se puede decir que en los primeros años de la década del 90 Argentina aun transitaba la etapa de las reformas consideradas de 1ra generación. Esto es particularmente observable en el caso de las primeras privatizaciones.

Estas tuvieron un objetivo principalmente macrofiscal, apuntando a reducir el déficit fiscal a través del ingreso de capitales destinados a la compra de las empresas públicas, la reducción de los aportes que el Estado debía efectuar para sostener esas empresas, e indirectamente, a través de la reducción transitoria del endeudamiento externo, dado que una parte podía ser saldada entregando títulos públicos.(Gerchunoff y Cánovas, 1995)

Tuvieron además el objetivo de brindar una señal de credibilidad, y de orientación correcta de la política económica a los inversores extranjeros y a los organismos internacionales. Esto junto a la reducción de la deuda por rescate de títulos, posibilitó al país el ingreso al Plan Brady, de refinanciación de la deuda.

Desde el punto de vista de la reducción del Estado, este transfirió al sector privado una serie de servicios públicos monopólicos. Los nuevos dueños o concesionarios mantuvieron condiciones monopólicas de operación. Se pasó de monopolios públicos a monopolios privados, siendo sólo algunos de ellos monopolios naturales.

Este proceso se caracterizó por una gran expulsión de la fuerza laboral, que se prolongó por varios años. Las nuevas empresas de servicios públicos aplicaron programas de retiro voluntario financiados a través de créditos internacionales. Esta reducción, conjuntamente con la acaecida en el sector financiero explica la reducción del empleo en el sector público, dado que contrariamente a los anuncios el empleo estatal aumento, fundamentalmente en las áreas políticas.(Orlansky, 1994)

Una característica que, entre otras, contradice la best practice en esta cuestión es la rapidez del proceso. Además, el Estado entregó el total de las empresas sin reservarse acciones ni cuotas de injerencia en su dirección.

La segunda oleada de privatizaciones tuvo un carácter menos urgente, observándose una mayor preocupación por mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, mejorando la asignación de recursos y procurando crear condiciones de competencia en los mercados.

Se realizaron estudios más cuidadosos tendientes a determinar el valor de venta de la empresa, así como a la definición de las condiciones de privatización y o concesión, a las condiciones de operación y las inversiones necesarias.

Marco regulatorio y Entes de regulación

Mientras las reformas de primera generación se concentraban en la reducción del Estado, las reformas de segunda generación hacen hincapié en el cambio en el modo de intervención del Estado, promoviendo a través de su actividad de regulación el mejor funcionamiento de los mercados.

Este nuevo rol requiere de un Estado con organismos o agencias reguladoras y del desarrollo de nuevos marcos regulatorios, vale decir de nuevas instituciones. Esta nueva

capacidad de regulación se aplica a diversas áreas desde los mercados financieros y el ambiente y particularmente a las empresas privatizadas o concesionadas.

Uno de los aspectos que caracterizan negativamente las primeras privatizaciones es su realización sin marcos regulatorios previos o sin la creación de organismos de regulación. Aún en el caso en que estos entes fueron creados contemporáneamente o a posteriori se destaca la falta de medios, de suficiente personal capacitado o de falta de autonomía para ejercer efectivamente su cometido.

Estos fueron, en ciertos casos, capturadas por las empresas a las que debían regular, careciendo del poder o de la autonomía para sancionar el incumplimiento de las condiciones contractuales, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios como a la realización en tiempo y forma del plan de inversiones previsto.

Aun más, fueron frecuentes las renegociaciones quedando al descubierto los problemas típicos señalados en la literatura: asimetrías en la información, riesgo moral, selección adversa, los relativos a la relación principal - agente, la dificultad de supervisar y hacer cumplir los contratos, etc. algunos de los cuales se analizan mas adelante.

En el caso de las privatizaciones de la segunda etapa, se puede observar la creación de organismos de regulación con una mayor capacidad institucional y una tendencia al perfeccionamiento de marcos regulatorios apropiados a la actividad a regular.

Los organismos de regulación fueron dotados de tecnología acorde a su función y los marcos regulatorios recogen las enseñanzas de valiosas experiencias como las de Chile y Gran Bretaña en relación a promover condiciones de competencia por el mercado cuando no es posible la competencia intramercado (caso de los monopolios naturales), en relación al tipo de regulación que fomenta la incorporación de innovaciones y que baja los costos, a los incentivos para que las empresas revelen información fidedigna en cuanto a sus reales condiciones de operación, etc.

El caso del ENRESS

A continuación se pretende analizar como funciona el ENRESS desde la óptica de su capacidad institucional para cumplir con su misión u objetivo es decir, para ejercer una regulación eficaz para lo cual analizaremos la forma en que se toman las decisiones lo que se relaciona con el tipo de racionalidad imperante en la organización, el valor interno y externo que genera el Ente, como se manifiesta el problema del riesgo moral, etc.

Caracterización del Ente

El ENRESS (Ente Regulador del Servicio de Saneamiento) fue creado en 1995 a raíz de la concesión, a una empresa privada, de la provisión del servicio de agua y cloacas a las ciudades de Santa Fe y Rosario.

El ENRESS tiene por objeto ejercer el poder de policía, el control y la regulación de todos los organismos involucrados en la prestación del servicio, así como también proteger los intereses de la comunidad.

Se trata de un organismo descentralizado del Sector Público, que opera bajo el ámbito del Ministerio de Obras Servicios Públicos y Vivienda, que es el concedente del servicio y es el encargado de definir tanto la estructura orgánica como las funciones del Ente.

En la práctica actúa como organismo de consulta del concedente, es decir del Ejecutivo provincial, careciendo de autonomía para decidir en varias cuestiones importantes relativas a la regulación.

Su presupuesto está integrado por una tasa retributiva de Servicios Sanitarios, un porcentaje fijado sobre la facturación del servicio, que será pagada por todos los prestadores.

El decreto de creación del Ente también establece los cargos, el perfil del personal y sus remuneraciones. Se precisan en él las funciones del Ente, que se originan en la Ley 11.220 y en el contrato de Concesión respectivo.

La estructura se conforma de la siguiente forma:

- Directorio
- Gerencia Ejecutiva
- Despacho General
- Gerencias:

Atención al Usuario

Operación e Infraestructura
Económico Financiera

Asuntos Legales

Control de Calidad

Relaciones Institucionales, Prensa y Difusión

Aspectos institucionales

A continuación se analizan diversos aspectos institucionales que consideramos tienen una gran influencia sobre la performance del Ente para ejercer una regulación efectiva

a) Carácter racional de la dominación

Weber señala que la dominación en el marco de las organizaciones puede ser de carácter racional, tradicional o carismático. Aunque estos tipos de dominación rara vez se presentan puros, se puede precisar una mayor influencia de alguna de éstas cuando se analiza una organización en particular.

La racionalidad legal-formal se refiere a un tipo de dominación de carácter racional o burocrática basada en la creencia en la legalidad de las normas establecidas y en los derechos de mando de aquellas autoridades que esas normas establecen como tales, las autoridades legales.

Se describe a continuación cómo se manifiesta este último tipo de dominación en el Ente Regulador de los Servicios Sanitarios, basándonos en una variada documentación suministrada por autoridades del Ente y por entrevistas efectuadas a empleados del mismo.

Se puede afirmar que este caso representaría al menos formalmente un típico caso de administración o dominación por un cuadro administrativo burocrático, ya que se cumplen casi todas las condiciones señaladas por Max Weber: los funcionarios se deben a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias estrictamente establecidas, a través de un contrato según la calificación profesional que fundamenta su nombramiento y retribuidos en dinero con sueldos fijos.

Sin embargo se observan dos excepciones importantes a las establecidas por Weber, una se refiere al carácter monocrático, dado que la máxima autoridad del Ente es ejercida por un cuerpo colegiado de cinco miembros: el Directorio; y a que no todos los profesionales ejercen el cargo como única profesión.

En cuanto al Directorio del Ente, éste es nombrado y no electo. Está formado por cinco miembros titulares que son designados por el poder ejecutivo provincial, aunque son ratificados por el poder legislativo. El gremio tiene participación pudiendo proponer a uno de los miembros del Directorio.

Los miembros del Directorio son todos profesionales con excepción del propuesto por el gremio, aunque cuenta con experiencia en el servicio.

El carácter colegiado, que desencaja con una de las características que menciona Weber como la best practice, resulta ser un ámbito en el que se plantean superposiciones de competencias y la inexistencia de una jerarquía. A su vez se plantean conflictos de intereses y luchas de poder, apelando a otro tipo de dominación no formal que se mezcla con la formal.

Esto aparece a menudo en torno a temas referidos a incrementos de tarifas, incumplimiento en plan de inversiones y el más reciente desacuerdo en cuanto al incumplimiento de la conformación de la garantía contractual.

En esta última oportunidad, no sólo la empresa incumplió por establecer dicha garantía en pesos en lugar de en dólares, sino que lo hizo por un menor plazo, por lo cual tres de los directores aconsejaron informar al concedente quien podría disponer la rescisión. El resto de los directores fueron mucho más prudentes y proponían elevar un informe justificando a la empresa por los problemas que enfrentaba la economía.

Dada la urgencia en conformar el ENRESS, se previó que su estructura iba a ser revisada y transformada en base a la experiencia del funcionamiento. A partir de entonces se han realizado algunos cambios, fundamentalmente la incorporación de técnicos para la regulación de la calidad del servicio, pero la estructura del Directorio se mantuvo.

En la actualidad, el Ente se encuentra dirigido transitoriamente por solo dos miembros del Directorio, a la espera del nombramiento del resto por parte de la nueva Administración.

Los empleados son remunerados siguiendo el escalafón de la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe.

Las remuneraciones de los Directores se asimilan a la que reciben los Vocales del Tribunal de Cuentas de la Provincia. El Gerente Ejecutivo posee un porcentaje adicional de la remuneración de la categoría 24, la más alta de la Administración Pública.

Al igual que en otros organismos el personal de conducción no es seleccionado por concurso, sino designado discrecionalmente por el ejecutivo siendo frecuentemente resultado del reparto de cargos en virtud de las estrategias políticas en las diversas elecciones.

Esto se aleja bastante del carácter meritocrático con el que debe conformarse la burocracia, según Max Weber y en el caso de un organismo de regulación refuerza las

posibilidades de captura del Ente por parte del poder político.

En lo que atañe a los recursos humanos, en una primera mirada se puede caracterizar a la estructura como altamente profesionalizada, por estar integrada por profesionales de nivel universitario, y con amplia experiencia práctica en el servicio sanitario (saber empírico, según Weber) por lo que un gran porcentaje de los mismos poseería idoneidad para ejercer las funciones que le demanda su cargo. Muchos son antiguos empleados de la pública DIPOS (Dirección Prov. de Obras Sanitarias)

Esto, sin embargo, no es aplicable a toda la estructura ni a todas las funciones dado que la finalidad de regulación y control es una función bastante reciente, asumida por el Estado y no existen suficientes recursos humanos capacitados en este tipo de tareas ni pueden contar con experiencia previa. Esta clase de inexperiencia afecta al Ente como al resto de los organismos de regulación recientemente creados.

En tanto que la dominación burocrática se asienta en el saber, el Ente presenta una asimetría en su relación hacia fuera del Ente, vale decir, la relación con los usuarios y algunos prestadores, por una parte y con el prestador más importante (de origen francés, que abarca Santa Fe y Rosario), por otra.

Se puede decir que los primeros son dominados por el Ente, principalmente a través de la menor información que poseen respecto del mismo. Pero en el otro caso, la empresa concesionaria es poseedora de mayor información, existiendo una asimetría que le otorga mayor poder a la misma por encima del Ente, lo que dificulta la consecución de los objetivos de regulación.

En cuanto al carácter racional de la dominación, se puede concluir que es el ejecutivo el que finalmente decide importantes cuestiones como la estructura tarifaria y la conformidad con el plan de inversión, aprobando mucho más a menudo las sugerencias presentadas por la empresa que las aconsejadas por el Ente.

Esta falta de autonomía y de jerarquización del Ente respecto de temas sustantivos atenta contra la posibilidad de una efectiva regulación de las prestatarias.

b) Valor interno y externo del Ente

En primer término, es necesario precisar los conceptos de valor interno y externo. (Oszlak, 2000) Ambos forman parte de la definición de la capacidad institucional, entendida como el potencial que posee una organización para generar la combinación de valor externo y organizacional que le permita alcanzar sus objetivos.

Al valor externo se lo asocia con los productos bienes y servicios que están dirigidos a satisfacer las necesidades de los clientes o usuarios o derechohabientes de la organización. (Oslak, Hintze)

El valor organizacional o interno se refiere a lo que la organización produce para sí misma, tanto para su buen funcionamiento como para su transformación.

Si bien hay organizaciones donde predominan uno u otro, en el caso particular de un ente regulador como el que nos ocupa, el objetivo principal de la organización debe ser la generación de valor externo, destinado a los sujetos ajenos a la misma, vale decir las prestatarias, los usuarios y el Estado.

Como sugiere la bibliografía consultada, suele ser más simple identificar el déficit de capacidad institucional que las capacidades en términos absolutos.

Así es que he procurado identificar el déficit que considero más importante.

Este se refiere a la falta de independencia del ente y a las limitadas facultades de regulación en lo que atañe a tarifas, plan de inversiones y facultades de renegociación.

En la literatura sobre regulación se considera que los entes reguladores deben ser independientes del poder político y de la empresa regulada y tener amplias facultades en lo que refiere a renegociación de contrato, revisión y establecimiento de cuadros tarifarios, entre otras. (Estache, 2000)

En este caso, el ENRESS carece de estas potestades. A mi juicio este es un déficit que le impide generar el valor externo esencial de todo organismo regulador, el de ejercer una regulación eficaz de las principales variables del servicio.

Aun así se puede considerar que el ente genera un importante valor externo a través de la actividad de control de la calidad del servicio por parte de todas las prestatarias.

Su producción de valor externo también se manifiesta a través de las diversas actividades tendientes a velar por los derechos de los usuarios.

Sin embargo, el ente no es eficaz en cuanto a exigir el cumplimiento del plan de inversión del concesionario y presenta demoras en la satisfacción de los pedidos de los usuarios.

Luego, se puede inferir que la generación de valor externo enfrenta algunos problemas.

Las características antes mencionadas explican también por que la gestión está más orientada a procesos que a resultados, cuando en un ente regulador debería existir una preeminencia de la gestión por resultados.

Otro déficit detectado se refiere a la asignación interna de recursos. Se observa un gran desequilibrio entre la asignación de recursos orientados a la generación de valor externo y a valor organizacional.

Ambos son similares, cuando uno esperaría que debería ser superior la asignación hacia la producción de valor externo en un ente regulador. Sorprende aun más, que de los recursos orientados a la producción interna, el 75% vaya a los gastos del Directorio colegiado del organismo, lo que a todas luces impide o al menos dificulta la inversión en generar valor organizacional.

No implica esto que el ENRESS carezca de valor organizacional, mas bien uno podría decir que el nivel de calificación de los profesionales que trabajan allí es muy bueno y relativamente adecuado a las tareas actuales del Ente, vale decir el control de la calidad del agua, la verificación de inversiones y la atención al usuario.

Sin embargo, si el Ente tuviera que cubrir todos los aspectos de la actividad regulatoria, se puede decir que tendría un déficit en la calificación y en la cantidad de los recursos humanos para encarar esas tareas, como por ejemplo evaluar y establecer cuadros tarifarios, decidir sobre los mecanismos mas adecuados de regulación de tarifas, renegociar contratos, etc.

c) Costos de transacción (North, 1898)

Estos comprenden los costos de adquirir y evaluar la información, los costos de diseño y supervisión del cumplimiento de un contrato, costos de seguro, etc.

En el caso de las privatizaciones o concesiones de servicios públicos estos costos son muy importantes, desde la adquisición de la información pertinente para la licitación hasta los costos de supervisión de los diversos aspectos del cumplimiento del contrato.

La magnitud de los costos de transacción dependen por un lado de la tecnología (facilidad y rapidez de acceso a la información) pero también de la calidad de las

instituciones o normas regulatorias y de la capacidad institucional de las organismos de regulación.

En el caso de la regulación de servicios públicos se debe avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de las normas, incluyendo aquellas orientadas a incentivar la revelación de la información verdadera y los contratos por resultados.

Los organismos de regulación deben orientar su acción a la obtención de resultados, en lugar de definir el éxito de la regulación por la realización en tiempo y forma de procesos.

Existe un compromiso entre el costo y el beneficio de la regulación dado que toda regulación implica por un lado acciones que bajan los costos de transacción y acciones que los incrementan.

En el caso del ENRESS, existen elevados costos de transacción en relación a la supervisión de la calidad del servicio, del relevamiento de información del concesionario mas grande y de los pequeños concesionarios del resto de la provincia. Existen costos importantes derivados de la orientación decisiva a procesos, excesivamente burocratizados.

Se puede decir que en este caso, excluyendo lo relativo al control de la calidad del servicio(calidad del agua), la regulación tiene el efecto neto de aumentar los costos de transacción.

Dada la estructura de dominación o de toma de decisiones, dado el escaso valor externo en relación al potencial o esperado, y dado los elevados costos de transacción, los costos sociales de contar con este ente regulador superan a los beneficios.

El ente posee un valor interno u organizacional elevado que podría incrementarse, reorientando su accionar a resultados, reestructurando por concurso el nivel de conducción, incorporando por concurso personal adicional con calificaciones específicas en regulación de servicios públicos y dotándolo de autonomía frente al poder político provincial para ejercer la regulación en todos sus aspectos

d) Problema del riesgo moral

El riesgo moral esta relacionado íntimamente a la asimetría de información. En el caso de la regulación de servicios públicos, existen incentivos para bajar la calidad de los servicios o realizar inversiones de menor calidad que las previstas originalmente en el contrato, dado que igualmente este ya esta garantizado.

En el caso del ENRESS, esto está presente a través del incumplimiento en el plan de inversiones de la mayor concesionaria, por lo cual ha recibido ya innumerables multas, que incluso aconsejarían una rescisión del contrato o al menos una renegociación.

Esto también se refleja en los constantes pedidos de aumento de tarifas en el servicio o en el cargo por instalación de medidores, muchos de los cuales fueron aprobados por el poder ejecutivo, en contra de los dictámenes del Ente al respecto.

No se ha dado en la calidad del agua debido a la atenta supervisión del Ente.

e) Salida y voz como mecanismos de retroalimentación

(Burki y Perry, 1988)

El primero se refiere a la posibilidad de salir de un mercado o cambiar de oferente. En el caso de los servicios públicos monopólicos, esta no es una opción.

En este caso, estamos en presencia de un monopolio natural, sea definido por sea definido por el enfoque tradicional (costos decrecientes a escala) o bien por el moderno. El Estado entregó el total de las empresas sin reservarse acciones ni cuotas de injerencia en su dirección.

El servicio sanitario es un monopolio natural y por lo tanto es más beneficioso socialmente la existencia de un único oferente. En este caso, el traspaso a la esfera privada de la prestación implica la necesidad de una regulación eficaz, dado que las diversas poblaciones servidas constituyen una población cautiva del prestador.

El Ente debe evitar los abusos del monopolista. Como hemos indicado anteriormente, esta tarea recae solo parcialmente en el Ente dado el escaso poder de decisión en temas relevantes.

La segunda estrategia es usar los mecanismos de control o instituciones de regulación para inducir cambios en la gestión o prestación de un servicio. Esta es la estrategia de VOZ.

La Constitución de 1994 garantiza la participación de los usuarios en los organismos de regulación.

Aunque en la normativa está contemplado el mecanismo de la audiencia pública, el éxito de las mismas para determinar cambios en la conducta de los prestatarios es escasa. Esto sin embargo se debe tanto a la falta de una representación organizada y legítima de la comunidad como a la costumbre de convocar las audiencias como un requisito formal sin posibilidad de influencia efectiva sobre las acciones o recomendaciones del Ente.

La existencia de la audiencia pública es una condición necesaria pero no suficiente y garantiza mas bien el derecho a ser consultado pero no a influir en forma vinculante en la toma de decisiones.(Twaithe Rey y López, 2003)

Conclusión

El cambio de rol del Estado hacia un Estado regulador, en particular en cuanto a las privatización y concesión de servicios públicos, ha sido en Argentina un proceso caótico al principio de los años 90 y ha ido evolucionando en forma lenta. La literatura señala los peligros del traspaso precipitado de servicios desde la esfera pública a la privada sin la creación de la infraestructura institucional acorde, desde la creación de condiciones de competencia, cuando es posible, hasta los imprescindibles marcos regulatorios.(Stiglitz 1987)

En Argentina, a juzgar por los efectos sobre la calidad, la evolución de tarifas, las remesas de utilidades (que revirtieron el saldo favorable inicial de la entrada de capitales), las exorbitantes tasas de ganancia y el incremento del desempleo (por expulsión de trabajadores de las empresas publicas) los costos derivados de estos cambios exceden a sus beneficios (Stiglitz, 1998).

La causa de esto es fundamentalmente la ausencia de instituciones y organismos de regulación eficaces. Las privatizaciones y concesiones deben ir acompañadas con reformas institucionales de gran magnitud (Burki y Perry,1998), que establezcan los incentivos apropiados, que aseguren la prestación de servicios públicos de calidad con niveles tarifarios razonables y que no obstaculicen la competitividad de la economía.

Asimismo, la Argentina debe avanzar hacia la creación de organismos de regulación

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

independientes, tanto del poder político como de las empresas que deben regular, que proporcionen condiciones de previsibilidad y credibilidad de modo de bajar los costos de transacción. (North, 1989).

El ENRESS proporciona un buen ejemplo de los problemas derivados del déficit de capacidad institucional de un organismo regulador y de su falta de independencia.

Bibliografía

Asensio, M.A., (1988) La Economía Argentina como Incógnita, EUDEBA, Bs.As.

Burki, S.J. y Perry, G. (1988), Mas allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., Anexo Técnico.

Estache, A., de Rus, G., (2000), Privatization and Regulation of Transport Infrastructure, WBI Development Studies, Washington.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G., (1995) Privatizaciones en un contexto de emergencia económica, Desarrollo Económico, n. 136, vol. 34, Bs. As.

Haggard, S., (1995), La reforma del Estado en América Latina, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, n. 11.

Kosacoff, B. y Aspiazú, D. La Industria Argentina, CEAL y CEPAL, Bs.As.

North, D., (1989), Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, FCE, México.

Orlansky, D., (1994), Crisis y Transformación del Estado en la Argentina (1960-1993), Ciclos, Año IV, vol.IV, n.7, UBA, Bs.As.

Oszlak, O. Estado y Sociedad, Nuevas reglas de juego, Rev Reforma y Democracia, CLAD

Hintze, J., Capacidad institucional, valor externo y organizacional, en [www. top.org.ar](http://www.top.org.ar)

Stiglitz, J.E., (1996), Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington, Desarrollo Económico, vol. 38, n.151, Bs.As.

Twaihes Rey, M y Lopez, A, (2003 ,Fuera de Control, La regulación residual de los servicios privatizados, Temas, Buenos Aires.

Weber, M. Estado y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, FCE, México

Williamson, J. (1996), Revisión del Consenso de Washington, en Ennerij y Nuñez del Arco, comp., BID, Washington D.C.