

Congreso de Administración Pública – Tucumán, 2, 3 y 4 de junio de 2005

Autor: Santiago Alberto Benítez

Título: Servicios Públicos. Organismos de control y satisfacción social

Introducción

En los años noventa, los servicios públicos en la República Argentina, en su gran mayoría en poder del Estado, pasaron a ser gestionados por empresas privadas.

Este cambio originó que el Estado asumiera una función distinta a la que había tenido hasta ese momento, cambiando su rol de prestador de los servicios públicos por el de regulador y de controlador de estas actividades económicas.

Si bien la prestación de los servicios puede ser delegada a particulares, el Estado debe continuar velando por su correcto funcionamiento, en tanto tengan un carácter público. Esto significa la obligación de garantizar que los usuarios reciban los servicios con la calidad adecuada, en forma generalizada, no discriminatoria, con la continuidad y regularidad necesarias y con tarifas que tengan relación con los verdaderos costos de explotación de la actividad. La necesidad de realizar esta actividad de regulación y de control dio lugar a uno de los cambios mas importantes producidos en el papel del Estado, en consonancia con la ejecución de las políticas de descentralización y privatización. Así surgieron los llamados entes reguladores, creados con dependencia funcional y jerárquica de los niveles superiores de gobierno pero con un importante grado de autonomía y con autarquía financiera.

El diseño institucional de los distintos entes reguladores fue bien diferenciado; en el caso de los sectores de la energía (gas y electricidad), fueron leyes del Congreso Nacional las que establecieron el marco regulatorio de la actividad incorporando un capítulo específico para los entes reguladores. En el caso del sector de Agua Potable y Saneamiento, el ente regulador también tiene su origen en una ley, que delega en el Poder Ejecutivo la redacción del marco regulatorio sectorial y la conformación del organismo. En todos los otros sectores que fueron parte del proceso de transferencia al sector privado de los servicios públicos, tanto los marcos regulatorios de la actividad, como sus entes reguladores fueron creados por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

Resulta frecuente leer y escuchar comentarios y opiniones adversas respecto de estos organismos, que se originan fundamentalmente en reclamos de usuarios de los servicios públicos. Mucho se discute respecto de la incapacidad de los organismos de ejercer su rol de control, de aplicar las sanciones correspondientes y de dar las respuestas adecuadas a los reclamos de los afectados por la mala prestación de los servicios públicos. Mas allá de que muchas de las críticas no están correctamente dirigidas, es innegable que existe en la comunidad una sensación generalizada de malestar respecto del funcionamiento de los entes reguladores.

En este trabajo se realizará una breve descripción de las reformas regulatorias realizadas en un sector importante de la economía y como se intentó (y se logró) que el organismo de control tuviera un deslucido papel en el proceso, con el propósito de demostrar que en tanto no exista la firme decisión de impulsar y sostener el control, es imposible lograr el correcto funcionamiento de un organismo de estas características y de elevar el grado de satisfacción social.

Como actúa el poder político ante estos organismos

Desde el poder político siempre se vio a estos organismos con desconfianza y recelo, y a pesar de proclamar su independencia y el respeto por el carácter técnico y profesional de sus decisiones, la intromisión de Ministros y Secretarios de Estado fue permanente en las decisiones de los mismos, incluso desde su nacimiento. En algunos casos las presiones se expresaron a través de la designación de autoridades afines al poder político de turno, en otros mediante la remoción de autoridades, la intervención y también la disolución de organismos.

Tanto en el Ente Nacional Regulador de la Electricidad como en el Ente Nacional Regulador del Gas, fue donde más se respetó la autonomía y las decisiones de carácter técnico, como así también la designación de las autoridades, que se realizaron mediante concursos de antecedentes técnicos y profesionales, tal como lo prevé su ley de creación. Estos organismos tampoco fueron objeto de intervenciones y no se modificaron las condiciones establecidas en su creación.

Con el actual gobierno se presentó la situación de no cobertura de cargos del Directorio, lo cual dejó en virtual estado afealdado a uno de estos organismos.

Los organismos de regulación y control creados por Decreto también tienen los marcos regulatorios de los sectores a controlar creados por Decreto y fueron los más afectados por las injerencias del poder político en su funcionamiento y en sus decisiones.

La experiencia en el Sector Transporte

El transporte de pasajeros y de cargas en sus diferentes modos reflejó en forma considerable los impactos producidos por los cambios en los marcos regulatorios, producidos a partir de la implementación de las políticas de desregulación y de la transferencia al sector privado de la prestación de los servicios públicos.

El sector transporte tiene características particulares, no se trata de una industria con operadores que realizan actividades similares sino que presenta una amplia diversidad de situaciones que están dadas por los diferentes modos en que se desarrolla la actividad, por los requerimientos de movilidad e infraestructura que requiere cada uno de ellos, por la conformación de las empresas (en algunos casos grandes organizaciones muy sofisticadas y en otros emprendimientos unipersonales de carácter rudimentario) y también por los cambios tecnológicos experimentados en cada actividad.

La autoridad política en materia de transporte de jurisdicción nacional tiene rango de Secretaría de Estado, y desde ese ámbito se planificaron y ejecutaron las reformas, en consonancia con las producidas en el resto de la economía. Con las leyes de emergencia económica y de reforma del estado aprobadas a fines de 1989 se crearon las condiciones para posibilitar la descentralización y desregulación del sector e introducir una mayor competencia entre los operadores.

La caracterización que se realiza del sector y sus diferentes marcos regulatorios permiten dividir al mismo en los siguientes subsectores: transporte terrestre, transporte aéreo, transporte fluvial y marítimo. En el caso del transporte terrestre existen dos modos bien diferenciados, el automotor y el ferroviario. A su vez no puede dejar de considerarse en cualquier análisis sectorial la importancia que en este esquema tienen los elementos fijos que permiten la movilidad de los diferentes modos de transporte, es el caso de la infraestructura vial, ferroviaria y portuaria.

Seguidamente se realizará una breve descripción de los principales aspectos en la experiencia regulatoria acontecida en el ámbito del transporte terrestre de jurisdicción nacional en su modo automotor, señalando sus debilidades y los desafíos pendientes para el fortalecimiento institucional de los organismos de regulación y control.

- Transporte Terrestre por Automotor de Pasajeros

En el caso del transporte automotor de pasajeros, con anterioridad al proceso de reformas mencionado anteriormente, la operación del sistema ya venía siendo realizada por particulares existiendo fuertes barreras de entrada de carácter legal para el ingreso de competidores en el sector. La prestación de servicios se realizaba a través de la explotación de permisos otorgados por el Estado Nacional, en los que se establecían los recorridos, modalidades de servicios y valores tarifarios.

En el ámbito interurbano, en 1992 con el Decreto N°958 se implementó una reforma regulatoria que generó importantes modificaciones en el sector. Se permitió a los operadores que realizaban servicios regulares la libertad de elección de recorridos, sin limitaciones, con tarifas desreguladas y con la sola condición de mantener los llamados servicios públicos. También se permitió la entrada de nuevos actores a través de la convocatoria a licitación pública de recorridos considerados como servicios públicos, quienes también podían realizar tráficos con libertad de elección. El nuevo marco normativo reglamentó los servicios de transporte para el turismo y el denominado "servicio ejecutivo". Para ambos servicios se establecieron condiciones especiales, en el caso del transporte para el turismo el transportista debe acreditar la contratación de sus servicios por parte de una agencia de turismo y contar en su recorrido con una programación turística. En el caso de los servicios ejecutivos, los vehículos a utilizar deben contar con características de comodidad superior a los servicios comunes.

Con el transcurrir del tiempo fueron detectándose en este ámbito las consecuencias de las reformas implementadas. Si bien el ingreso de nuevos operadores fue de escasa significación, toda vez que se realizaron pocas licitaciones de nuevos corredores, se produjo una importante competencia entre los operadores que ya se encontraban dentro del sistema.

Esto se reflejó especialmente en la disminución de las tarifas de los servicios. Resulta importante señalar que el marco regulatorio permitía la utilización de determinadas figuras que fueron utilizadas para realizar servicios y modalidades no autorizadas; esto generó una verdadera competencia desleal por parte de operadores que eludían el pago de costos de explotación con importante incidencia en el sector.

La modalidad del transporte para el turismo fue otra vía de introducción de competencia desleal con los servicios regulares; en este caso con la apariencia de un servicio para turismo se realizaban servicios regulares en las trazas más rentables sin tener que afrontar la obligatoriedad del servicio público. Pasados tres años, el Decreto N°808/95 modificó el Decreto N°958/92 estableciendo restricciones destinadas a eliminar prácticas no deseadas que fueron desarrolladas al amparo de la legislación original.

Posteriormente, a través de reglamentaciones de la Secretaría de Transporte se siguieron imponiendo restricciones a la competencia. Así, se cerró la inscripción de nuevos operadores para el servicio de transporte para el turismo y para servicios ejecutivos y tampoco se permitió solicitar nuevos tráficós libres.

En los últimos tiempos esta situación no ha variado con lo cual nos encontramos nuevamente en una situación similar a la existente con anterioridad a la desregulación, pero con nuevos actores ya que la mayoría de las empresas "tradicionales" fueron desapareciendo y sus servicios fueron reemplazados por las empresas denominadas "nuevas", algunas de las cuales tuvieron en pocos años un enorme crecimiento. Otro rasgo distintivo de la situación previa al Decreto N°958/92 es que las empresas reciben importantes subsidios del estado nacional y desde fines de 2002 el sector fue declarado en emergencia

Con el dictado del Decreto N°656/94, también se produjo un cambio regulatorio en el transporte automotor de la región metropolitana, el cual si bien no tuvo las implicancias en la transformación del sector como la experimentada en el ámbito interurbano, sí lo tuvo en el aspecto de la concentración económica de la actividad. A las empresas que tenían otorgados permisos para realizar los tráficós regulares con recorridos en la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, se les establecieron condiciones para poder ser permisionarios de las líneas que tenían adjudicadas en forma precaria. Las condiciones consistieron principalmente en demostrar capacidad patrimonial, tener un parque móvil adecuado a los requerimientos de las líneas y encontrarse al día con sus obligaciones fiscales. La mayoría de los operadores pudieron cumplimentar los requisitos lo cual les permitió transformar sus permisos precarios en definitivos por diez años.

En este ámbito también se permitió el ingreso de nuevos operadores que se instrumentó a través del denominado sector de oferta libre. Los transportistas que ingresaron a este sector lo hicieron mediante habilitaciones para la prestación de determinado tipo de servicios en condiciones distintas a las de los servicios públicos.

Esto permitió mejorar la oferta de servicios tanto en cantidad como en comodidad para los usuarios; también fue una vía de ingreso de competencia desleal, la cual se manifestó a través de la prestación de servicios en violación a las modalidades establecidas en la normativa.

- Transporte Terrestre por Automotor de Cargas

El transporte automotor de cargas fue también objeto de reformas regulatorias, aunque en la práctica los efectos de las mismas no produjeron las transformaciones que se registraron en el caso de pasajeros. Esto obedeció a que el sector ya tenía una desregulación de hecho. En la década del 90 no se verificaron modificaciones sustanciales de las características básicas de la conformación empresarial en este sector.

- Rol desempeñado por el organismo de control en este proceso

Las transformaciones operadas en el transporte terrestre de jurisdicción nacional que fueron sintetizadas en las páginas anteriores presuponen que el o los organismos creados para el control y regulación de tales servicios tuvieron una destacada participación en el proceso. A la luz de la experiencia vivida se puede concluir que tales organismos si bien tuvieron un importante protagonismo, no desempeñaron el papel que les hubiera correspondido.

En el transporte automotor tanto de la Región metropolitana como en el ámbito interurbano la Subsecretaría de Transporte Automotor fue quien ejerció el control y la regulación del sector hasta la creación de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA) en mayo de 1994. A partir de entonces la Subsecretaría continuó estableciendo las políticas sectoriales y la Comisión se encargó del control del sector. La CONTA nació como un ente autárquico en el ámbito de la Secretaría de Transporte y la designación de sus integrantes fue realizada por concurso público, con participación de la Secretaría de la Gestión Pública. El directorio estaba integrado por un presidente y dos vocales, quienes tenían estabilidad en sus cargos por seis años.

El organismo fue creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional y esta puede señalarse como su principal debilidad institucional. El rol primario ante los operadores del sistema lo siguió conservando la Secretaría de Transporte generándose frecuentes disputas de competencia con el ente de control. Finalmente la Comisión que había sido creada por Decreto, fue disuelta a los dos años con esa misma herramienta legal, no respetándose la estabilidad otorgada al Directorio.

El organismo creado para el control de las concesiones ferroviarias (Comisión Nacional de Transporte Ferroviario - CNTF) siguió una suerte similar a la del transporte automotor, al haberse dado los mismos mecanismos de creación y ser contemporáneas, es decir que participaron los mismos funcionarios políticos. También en este caso la Secretaría de Transporte se reservó el rol primario, generando un órgano de control con poco poder efectivo. La CNTF también fue disuelta a fines de 1996, cuando se crea la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Este nuevo organismo absorbió las funciones de los organismos de control preexistentes en el ámbito automotor y en el ferroviario.

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte es en la actualidad el órgano de control del transporte terrestre de jurisdicción nacional. Si bien muchos de los cuadros técnicos con vasta experiencia en el sector, aun integran su planta, nació con la misma debilidad que los anteriores organismos de control en este ámbito. La creación por Decreto hizo que sus autoridades no tuvieran la necesaria independencia del poder político quien determinó la composición de su directorio y la remoción y reemplazo de sus integrantes sin

contemplarse en estos casos ni siquiera la formalidad de un concurso público de antecedentes.

La debilidad institucional del organismo se vio expresada en las permanentes injerencias de los poderes políticos de turno que impidieron planificar e implementar programas serios de control y en la no asignación al organismo del presupuesto adecuado que le permita contar con los recursos necesarios para cumplir con las misiones encomendadas por el Decreto de creación del mismo. A modo de ejemplo, como una cuestión menor pero también demostrativa de la realidad, se puede señalar que se presentaron casos de operativos de fiscalización que fueron suspendidos por no contar con fondos para el combustible de las unidades que debían transportar a los inspectores.

En los últimos tiempos la debilidad institucional se manifestó aun más ya que desde julio de 2001 el organismo se encuentra intervenido por el Poder Ejecutivo Nacional, habiendo pasado, desde entonces, seis conducciones sucesivas sin que hasta el presente se haya producido la normalización institucional. El rasgo distintivo de las intervenciones que se sucedieron hasta la fecha fue la falta de una adecuada política de control y fiscalización y el ingreso masivo de personal con la modalidad de contratos de locación de servicios sin ningún tipo de selección previa. Las contrataciones se realizan a través de convenios con facultades y generó que el Ente tenga mayor cantidad de trabajadores contratados que de trabajadores de planta permanente. A este tema se agregan otros que tienen que ver con el funcionamiento del organismo; en la actualidad hay un solo cargo gerencial cubierto por personal de planta permanente, el resto de los cargos gerenciales ya se convirtieron en “cargos políticos”, que se van renovando a medida que cambian los Interventores. Es decir, al asumir cada Interventor se ocupan esos cargos con personas de su confianza que llegan con él al organismo. También se da el caso de trabajadores que, en virtud de ocupar cargos jerárquicos que están vacantes y que no se cubren, tienen a su cargo tareas de mayor responsabilidad que las que les corresponden sin cobrar por ello ningún tipo de remuneración adicional.

A su vez existe un importante cantidad de trabajadores contratados que vienen desarrollando sus tareas desde hace varios años (en algunos casos mas de diez) y realizan tareas iguales a los trabajadores que revisten en la planta permanente pero sin tener los beneficios sociales y con la incertidumbre permanente de su continuidad laboral.

El conocimiento de la realidad laboral de los trabajadores es de sustancial importancia para cualquier análisis que se quiera hacer del funcionamiento de una institución. En tanto no exista una adecuada política de personal, resulta difícil esperar buenos resultados en la gestión. Esta política de personal tiene que ver con las condiciones de ingreso, la igualdad de oportunidades, la capacitación, la remuneración y las posibilidades de realizar una carrera profesional dentro de la Institución. Es lamentable pero hay que señalarlo, nada de esto se da hoy en el organismo de control, tampoco existe estímulo o incentivo alguno para destacarse como trabajador.

La situación del personal de la CNRT no es un hecho aislado sino que forma parte de una política destinada a vaciar de contenido al ente de control, toda vez que resulta coherente con el resto de las decisiones que se toman con el organismo, como la reducción sistemática de su presupuesto y la falta de voluntad de iniciar el camino de su

normalización institucional, que culmine con un transparente proceso de selección de los cargos de conducción, que garantice la autonomía en la toma de decisiones.

Conclusiones

Luego de haber tratado de sintetizar los principales aspectos de las reformas regulatorias producidas en el sector del transporte automotor de jurisdicción nacional, corresponde efectuar algunas conclusiones preliminares de la experiencia, poniendo el enfoque en el papel desempeñado por los organismos de regulación y control de estas actividades. En todos los casos se verifica la debilidad institucional de la regulación; los marcos normativos que establecieron las nuevas reglas de juego no fueron aprobados por ley del Congreso de la Nación lo cual impidió darle una mayor certeza y confiabilidad al proceso. Lo propio aconteció con los organismos de regulación que se crearon, los cuales nacieron institucionalmente débiles y tuvieron la injerencia permanente del poder político. El rol primario que en todos los casos se reservó la Secretaría impidió que los entes desempeñaran cabalmente sus funciones.

También resulta una falencia importante por parte del poder concedente o del organismo regulador no contar actualmente con una conclusión clara de las consecuencias de todo este proceso tanto desde el punto de vista de la eficiencia productiva como de la eficiencia asignativa. Tampoco resulta claro hoy cuáles son las pautas para el establecimiento de una política sectorial, que rescate la experiencia vivida.

Los desafíos a ser encarados en una próxima etapa requieren un adecuado desarrollo institucional que debe prever la estabilidad de las normas y la autonomía e independencia necesarias para el ejercicio de la función regulatoria. La estabilidad de las normas otorgará mayor previsibilidad para todos los involucrados (inversores, usuarios, poder concedente, regulador). La independencia y autonomía de los reguladores es indispensables para que las decisiones sean adoptadas y sostenidas con fundamentos técnicos.

Especial consideración merece la selección de los reguladores, que debe hacerse por mecanismos transparentes de evaluación de aptitud y de antecedentes, pudiendo contemplarse la obligatoriedad de una audiencia pública para ese efecto. De esta manera habrá menor espacio para la discrecionalidad política. La adecuada selección de los reguladores y el respeto por su estabilidad resultan indispensables para lograr que los entes adquieran un alto grado de profesionalidad y se disminuya tanto el riesgo de oportunismo gubernamental como el de captura de los reguladores por parte de los intereses sectoriales. Es de vital importancia considerar la situación de los trabajadores del organismo, para lo cual es necesario contar con un convenio colectivo sectorial que permita una clara discusión de las condiciones de trabajo, las remuneraciones y la carrera profesional.

Si no se avanza en un proceso como el señalado, queda claro que las posibilidades concretas de ejercer el control y de brindar a la comunidad el servicio que corresponde son muy remotas. Lo que se hizo con el organismo desde los máximos niveles de conducción del país, cualquiera haya sido el gobierno, fue debilitarlo cada vez mas. Así se generó que

en los hechos la presencia del estado como controlante desaparezca y, como dijo el Profesor Berenstein, “cuando el Estado desaparece, aparecen las mafias”.