

4º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
“SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN”
CONSTRUYENDO EL ESTADO NACIÓN PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD

PONENCIA: NOTAS INTRODUCTORIAS AL ESTUDIO DE LAS CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL CAMPO DE LA REGULACIÓN COMO ACCIÓN ESTATAL

Sergio Agoff, Gustavo Badía, Elsa Pereyra, Gabriela Mansilla¹
 Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

Introducción

El trabajo que presentamos constituye, en realidad, los prolegómenos de un proyecto de investigación que esperamos desarrollar entre los años 2008 y 2009. Cuando decidimos introducirnos en el estudio de la regulación como campo de la acción estatal, las preguntas iniciales que nos hicimos se vincularon con el problema del cambio y la continuidad en las formas y prácticas, poniendo en el centro de este problema el interés por delimitar el contenido específico de innovación institucional que, a partir de las privatizaciones de los servicios públicos, la acción estatal corporizada en los entes de regulación habría significado.

Ello nos llevó a hacer una primera revisión de trabajos y producciones sobre el tema, con el objeto de evaluar los principales ejes de análisis y las perspectivas teóricas que los han alimentado. Nuestro propio análisis sobre tales producciones estuvo orientado por lo que podríamos considerar una hipótesis que, en el estado actual de nuestros conocimientos, necesariamente tiene carácter provisorio, y que puede enunciarse de la siguiente manera:

si bien los fuertes cambios de contexto operados en la década de 1990 con las privatizaciones de los servicios públicos han involucrado una ruptura en la forma en que se desarrolla la actividad de regulación, es posible encontrar continuidades en las prácticas –y las lógicas que las gobiernan–, determinadas en parte por las trayectorias institucionales de los integrantes de los nuevos organismos de regulación, y en parte por las relaciones que se establecen entre los principales actores que intervienen o se hallan involucrados.

A continuación exponemos, entonces, éstas que constituyen unas primeras notas sobre el problema que nos hemos planteado y nos proponemos investigar. En primer lugar, realizamos un breve recorrido sobre el concepto de regulación, tal como ha sido interpretado y utilizado en diversas épocas y circunstancias de la actividad de análisis. En segundo lugar, planteamos el problema de la regulación en la Argentina, colocándolo en una perspectiva histórica que ayuda a formular las preguntas que buscan orientar no sólo esta primera aproximación a lo producido en nuestro país, sino la investigación que a futuro nos proponemos realizar. En tercer lugar, abordamos el análisis de algunos de los trabajos más representativos que se han producido en la Argentina sobre la regulación de servicios públicos, fundamentalmente a partir de su privatización en la década de 1990. Por último, cerramos con unas conclusiones que sintetizan las principales cuestiones trabajadas en cada uno de los apartados, al tiempo que avanza sobre aquéllas que merecen ser exploradas a futuro.

¹ Direcciones electrónicas: sagoff@ungs.edu.ar; gbadia@ungs.edu.ar; epereyra@ungs.edu.ar; gmansill@ungs.edu.ar.

Sobre el concepto de regulación

A los fines de entender la complejidad del concepto de regulación, parece útil revisar algunas concepciones planteadas por corrientes diversas, que constituyen un punto de partida polémico del proyecto.

En primer lugar, distintas posiciones en el campo de la teoría del derecho y de la sociología y la ciencia política ponen de relieve que la regulación constituye una función inherente del Estado. Por lo tanto, decir “Estado regulador” es casi una tautología, porque al hablar de Estado la regulación está supuesta. La regulación es, entonces, connatural a la existencia propia del estado, tal la perspectiva que reseña y critica el análisis institucional francés de Lapassade(1986) y Lourau (1975), de cuño marxista y que intenta la recuperación de la dialéctica de Hegel para el análisis del concepto de institución.

Para la corriente de análisis institucional francés, el Estado capitalista es el gran instituyente, capaz de crear las formas legales institucionales que dominan la vida social; sólo en los momentos de crisis revolucionaria la sociedad recuperaría para sí esa capacidad instituyente. Lourau y Lapassade plantean desde una perspectiva crítica esta capacidad estatal de institucionalización. La regulación podría entenderse entonces como la “potencia de la razón en la necesidad” que “endereza” el deseo, que es como Hegel, según Lourau, expone la relación negativa entre el Estado y “el pueblo” (el deseo). Así pues, la regulación es una expresión de la capacidad instituyente del Estado.

Para O'Donnell (1984) el estado capitalista también conlleva inherentemente funciones de regulación. En la medida en que, como aspecto eminentemente político de las relaciones sociales capitalistas, se instituye en su garante y organizador, el estado despliega una serie de dispositivos e instituciones destinadas a ese propósito. El de la regulación constituye, por lo tanto, un campo que define de manera constitutiva la acción del estado capitalista, y su relación en y con la sociedad de la cual forma parte.

En esta perspectiva, el derecho representa el dispositivo más inclusivo y abarcador a partir del cual la regulación de la sociedad tiene lugar. Desde la constitución nacional hasta los diversos códigos y la legislación que organiza y orienta actividades de diverso carácter, los comportamientos individuales y sociales son pautados en el marco de la “codificación formalizada de la dominación” –expresada en la desigualdad y la propiedad- que consagra el derecho. A su turno, la administración rutinizada resuelve el diario acontecer de los asuntos que son objeto de tal codificación formalizada, y que explican el encuentro entre los individuos -ciudadanos- y las instituciones estatales. Por último, frente a situaciones y coyunturas que superan tanto la codificación formalizada como su administración rutinizada, las instituciones estatales buscan solucionar lo que aparece como ruptura de la normalidad y amenaza con la reproducción del sistema.

En contraposición con estas miradas, Crozier (1994) propone no confundir regulación con reglamentación. Para Crozier el Estado reglamenta, es decir, instituye los marcos normativos para el desarrollo de las actividades tanto en el campo del mercado como en el de la vida social en general. Pero la regulación es un mecanismo sistémico: no tiene un actor preciso, sino que es una propiedad de “cierre” de los sistemas. La regulación del mercado es imperfecta, tanto como la regulación ejercida por grupos o cuerpos técnicos, cuyas prácticas establecen formas de funcionamiento social efectivas. En este marco, el Estado tiene sólo la capacidad de fijar las reglas, pero la capacidad instituyente -esto es, la de regular- pertenece al conjunto de los actores de un sistema, en el que aquél sería sólo uno más. Crozier destaca las razones históricas que han contribuido a la confusión, especialmente las posiciones que identifica como “neoliberales”, las que en su énfasis antiestatal, alinean Estado con regulación, predicando una suerte de liberalización no sistémica. La perspectiva de Crozier supone una suerte de separación entre Estado y regulación, tomando distancia de la posición que afirma la inherencia de la segunda respecto del primero.

Aunque con otros materiales y con términos diferentes, la perspectiva de la regulación como política pública afianza esa toma de distancia apuntada más arriba. Esta concepción es la de la

sociología y ciencia política norteamericana, al menos en sus expresiones dominantes, respecto de la definición de regulación. Aguilar Villanueva (1993) reseña la posición de estas disciplinas respecto de la cuestión del poder. Si la política es el espacio por antonomasia de ejercicio del poder, para la sociología y ciencia política norteamericana ella no es más que el resultado de las políticas públicas, en las que se cifran la capacidad de generar expectativas sociales a partir de las tomas de posición del gobierno. En esta discusión entre *politics* (la política) y *policies* (las políticas), en las que las segundas determinan la primera, Aguilar Villanueva retoma la clasificación de las políticas públicas propuesta por Lowi: distributivas, regulatorias, constituyentes y redistributivas.

Aparece así, entonces, la regulación como un modo de la política, una acción específica, distinguible entre otras. “La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo”.

Se trata, entonces, de medir costos y beneficios, definiendo quién entre los grupos sufragará o disfrutará respectivamente de ellos.

Aguilar Villanueva agrega que en el desarrollo de Lowi puede observarse además que todas las políticas pueden definirse a partir del comportamiento de dos variables: su extensión o alcance, en donde los valores serían “conductas individuales” o “contextos colectivos”; y su intensidad y fuerza, en donde los valores serían “sanción inmediata” o “sanción remota”. Al respecto, las políticas regulatorias alcanzan a conductas individuales con virtuales sanciones inmediatas.

Lo último realza aún más la diferencia de esta perspectiva con la anterior, en la medida en que especifica la regulación como una acción determinada, restringida, incluso en ocasiones deficiente, y no como un rasgo estructural de la propia existencia estatal.

Con la crisis del estado de bienestar comienzan a aparecer un conjunto de argumentos, proposiciones y prescripciones acerca de la forma estatal más adecuada para la institucionalización en el marco de un nuevo régimen de acumulación capitalista. Uno de los elementos resaltados en esos enunciados es el papel del estado como “regulador” de las relaciones sociales en el mercado – en contraposición al estado “interventor, proteccionista y discrecional” de la etapa previa (Martín, 1996). Si bien la regulación representa para esta perspectiva la materialización normativa del “interés público”, no deja de resultar paradójico que sea pensada, de acuerdo con el principio de subsidiariedad estatal, como una “prótesis” de la competencia, es decir que la plenitud del interés colectivo se daría en el ámbito de las relaciones mercantiles particulares.

La regulación se presenta como una forma atenuada y negativa de la intervención, en la medida en que se regula frente a situaciones de competencia imperfecta. Esto es lo que se conoce como “falla de mercado”.

Las reformas de los estados acaecidas entre las décadas de 1980 y 1990 en todo el mundo, despliegan en la práctica ese conjunto descriptivo-prescriptivo, en el que la retracción estatal del campo productivo como consecuencia de los procesos de privatización de empresas públicas productoras de bienes y servicios, da lugar a una orientación (pro-mercado) permanente hacia la desregulación de campos de actividades diversas, y a la articulación de un conjunto de nuevos organismos, hacia dentro y hacia fuera del propio estado, con funciones de regulación y control². En

² En la medida en que las nuevas concepciones y prácticas de la regulación estatal aparecen estrechamente asociadas con el proceso de privatización de servicios públicos, interesa delimitar el carácter público del conjunto de actividades que tradicionalmente han sido consideradas de tal manera. Un servicio puede considerarse público cuando: a) satisface

ese marco, y quizá como analizador³ del discurso y la práctica hegemónica, comienzan a verificarse “fallas de la regulación”, lo que la literatura especializada trata, generalmente, en términos de “captura” del regulador por parte de los regulados.

Esta operación, que supera el plano discursivo y afecta a la propia constitución estatal, consume la “exteriorización”, anteriormente apuntada, de la regulación como mecanismo específico, contingente y tecnológico.

En este contexto, las concepciones que sobre la regulación tienden a predominar conllevan un carácter ciertamente más pragmático, toda vez que apuntan de manera directa al rol que el estado debe desarrollar en las condiciones resultantes de las transformaciones operadas a partir de la referida crisis, sin ponerlas mayormente en cuestión.

En tal contexto caracterizado, entonces, por unas “lentes conceptuales” que atraviesan las diversas interpretaciones en torno de la regulación, Corrales (1998) y Lahera (1998) ubican algunas clasificaciones posibles que la literatura reconoce: regulación estructural y regulación conductual. Este par apunta a la cuestión del alcance de la regulación: por un lado se define que la regulación modela contextos y por el otro, que condiciona comportamientos individuales o gestiones. En el caso específico de los servicios públicos, la regulación estructural supone la formación del mercado, por lo que tenemos aquí las cuestiones atinentes a la articulación horizontal y vertical de las empresas que participan en un sector determinado de actividad. El estado, entonces, configura por medio de la regulación un modo del mercado que asegura o bien la competencia o bien la eficiencia en la prestación, pues de esa manera atenúa los efectos de los llamados “monopolios naturales”.

La regulación conductual, como está dicho, se preocupa mucho más por asegurar comportamientos acorde a las necesidades para la prestación de un servicio de amplia cobertura y calidad. El estado como regulador de conductas establece el canon de funcionamiento del mercado, sin que esto signifique estructurarlo.

En cualquiera de las dos modalidades puede verse con claridad qué se regula: la calidad del servicio, asegurando a los usuarios el mejor producto; por otra parte -y esto está fuertemente relacionado con la intervención económica- el estado establece los precios del servicio, autorizando las tarifas que las empresas prestadoras fijan. En cuanto a la regulación conductual, el estado regula y controla procesos técnicos y comerciales, los que, a su vez, están íntimamente ligados a la calidad y el precio del servicio.

Por último, Corrales hace especial mención de los modelos de regulación que en la experiencia internacional dominan: la regulación por agencia y la regulación por procesos. La variable que condiciona la asunción de uno u otro modo de regulación es la de la modalidad centralizada o descentralizada de la prestación del servicio.

La primera de ellas sigue la línea de la experiencia inglesa a partir de los procesos privatizadores de la década del ochenta. Se trata de la creación de agencias y organismos encargados de la fiscalización del servicio por enfrentar una prestación concentrada en una sola empresa. La regulación por procesos sigue el modelo francés, en donde la prestación se halla regionalizada y por

una necesidad de interés general que trasciende intereses privados (Chevalier, 1987); b) gestiona un “bien público”, esto es, un producto cuyo consumo se caracteriza por la imposibilidad de exclusión y la no rivalidad (Campos, 2003); c) la actividad incide en la calidad de vida de los ciudadanos (Atehortúa, 2004). Asimismo, la noción de servicio público implica la protección de derechos colectivos consagrados constitucionalmente. La universalidad de los servicios básicos y la accesibilidad irrestricta a los mismos son esencialmente derechos ciudadanos –y no clientelares. 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 en Karol “Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de Ciudadanía Urbana”. VI Congreso Internacional del CLAD)

³ Para una definición del concepto de analizador véase Lourau, R. *El Estado Inconsciente*, Barcelona, Kairos, 1979.

tanto no puede resolverse con la creación de esos entes, sino que debe distribuirse en toda la estructura de gestión de las instancias nacionales y subnacionales del estado⁴.

A su turno Martín (1996) recuerda que “la existencia misma del Estado conlleva alguna modalidad de regulación”, y que los cambios estructurales están determinando la evolución de esta función. Desde su perspectiva es posible distinguir tres modalidades de acción de gobierno: a) intervención, asociada con medidas de protección de mercados y consiguiente restricción de la competencia, control de precios, concentración de la propiedad (estatal) y gestión directa de actividades productivas y de servicios; b) desregulación, que promueve el reverso exacto de la acción de intervención; y c) regulación, que supone la fijación de reglas de juego generales y la fiscalización de su cumplimiento por parte del estado, dejando al sector privado las decisiones propiamente productivas. Asimismo, este autor considera que la cobertura de la regulación pública abarca un amplio conjunto de actividades y sectores específicos, entre los que distingue los siguientes: a) esquemas fiscales, cambiarios y monetarios, y sistemas financieros en general; b) seguridad social y funcionamiento del mercado de trabajo; c) sistemas nacionales de innovación; d) la propia gestión pública a partir de la reasignación de funciones como consecuencia de procesos de descentralización; e) el medio ambiente; f) servicios públicos; y g) prestaciones sociales como salud y educación.

Oszlak et al (2000), por último, distinguen entre *nueva y vieja regulación*: la primera, ejercida por organismos especializados -los Entes-, abarca las relaciones entre el *estado*, los *prestadores* y los *usuarios*, en cuanto a las condiciones en que los nuevos operadores prestan servicios públicos; mientras que la vieja regulación -suprimida en el marco de la reforma estatal- apuntaba a la aplicación de reglas de juego mediante las cuales el estado intentaba preservar o corregir determinados desequilibrios económicos o sociales (v.g.: establecimiento de precios sostén, aprovisionamiento de ciertos insumos críticos, uso de stocks de intervención para regular los mercados, fijación de la paridad cambiaria, salario mínimo o tasa de interés bancaria). Asimismo, señalan que existe otra área importante de intervención estatal vinculada con la función reguladora, aunque de naturaleza distinta a la anterior, que comprende las funciones de habilitación, control e inspección de establecimientos privados y públicos dedicados a la producción y comercialización de diversos bienes de consumo (alimentos, medicamentos) o a la prestación de determinados servicios (v.g. de salud, educativos, recreativos, culturales, de seguridad) en aspectos relativos a las condiciones de producción, calidad de los bienes o servicios, observación de normas de moralidad pública, etc.

Es posible advertir tanto en Martín como en Oszlak que, más allá de la implícita aceptación de las condiciones actuales en que tiene lugar la problemática de la regulación como acción estatal, estos autores realizan un esfuerzo por situarla en un contexto histórico más amplio e inclusivo, lo que permite apreciar sus singularidades y, en consecuencia, explorar procesos de continuidad y ruptura.

Regulación y servicios públicos en la Argentina

El proceso de privatización de servicios y empresas públicas –en nuestro país al igual que en otros que experimentaron transformaciones similares- pareciera haber abierto dentro de las tareas estatales un nuevo campo de acción, el de la regulación de la actividad de las empresas que a partir de tales procesos de privatización se han hecho cargo de la prestación de servicios públicos. A su turno, las empresas productoras de bienes anteriormente estatales, tales como por ejemplo las dependientes de Fabricaciones Militares, de los sectores petroquímico y siderúrgico, pasaron a estar reguladas por los mecanismos habituales que gobiernan a la actividad privada en nuestro país, y que

⁴ Es interesante el señalamiento que Corrales hace de la “importación” de modelos que los países latinoamericanos hicieron en su propia experiencia privatizadora de la década de 1990. Para el caso argentino se destaca el hecho contradictorio de que en muchos de los servicios privatizados se optó por el modelo inglés de regulación por agencia (con la creación de los Entes Reguladores), teniendo una estructura de prestación descentralizada, en la que participaban tanto el estado nacional como los estados provinciales e, incluso, algunos municipios.

se han visto acentuados a partir de las modificaciones radicales experimentadas en la relación estado-mercado.

Como ya se ha señalado más arriba, la función de regulación como campo de la acción estatal reconoce, sin embargo, una larga trayectoria que no se circunscribe única y exclusivamente a aquellas actividades y servicios que pueden caracterizarse como públicos, sino que también ha involucrado a la actividad privada de producción de bienes para el mercado, así como el control de las actividades de exportación e importación, o del tipo de cambio.

En efecto, puede señalarse que en la experiencia argentina este campo se genera de manera distintiva a partir de la década de 1930, en que se crea un conjunto de instituciones y agencias estatales que tienen como propósito la regulación de mercados de bienes y servicios; cobra un sentido macro a partir de la experiencia de planificación de los dos primeros gobiernos peronistas así como específico a partir de la nacionalización de diversas actividades de producción de bienes y servicios públicos; para luego desenvolverse en múltiples ámbitos de la vida social y económica del país, a medida que su estructura fue adquiriendo creciente complejidad y diversidad.

Este proceso reconoce un poderoso impulso en la forma de estado –y las funciones asociadas a ella– que acompañó y motorizó el modelo de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizó al período bajo consideración⁵.

En ese marco, los servicios públicos de propiedad estatal se constituyeron en un relevante componente del sector público en general, y de la actividad económica de dicho sector en particular. Las definiciones en cuanto a la cobertura de las prestaciones y bienes a proveer, los requisitos de inversión involucrados y los precios en función de diversos consumos intermedios y finales, estuvieron gobernadas por criterios político-administrativos antes que económicos. En este sentido, y sobre todo en aquellos casos en que los bienes bajo producción estatal constituían insumos para la producción de otros –como por ejemplo energía y combustibles–, los precios y tarifas se convertían en un poderoso mecanismo para la regulación de los precios relativos en el conjunto de la economía.

La crisis de la estrategia de acumulación por sustitución de importaciones supuso, en paralelo, la de la forma de estado que la acompañó y motorizó. El proceso de reestructuración desencadenado a partir de dicha crisis tuvo dos momentos culminantes y estrechamente entrelazados: el asociado con la dictadura militar entre 1976 y 1983; y el de los dos gobiernos de Carlos Menem, entre 1989 y 1999. En lo que hace en particular a los servicios y empresas bajo órbita estatal, prolongadas condiciones de desinversión así como erróneas decisiones de precios y tarifas por debajo de sus costos de producción y operación, pero también el conjunto de innovaciones tecnológicas y la creciente tendencia internacional hacia el replanteo de la propiedad pública y el rol “empresario” del estado, y el malestar en la opinión pública debido al descenso en la calidad de las prestaciones, contribuyeron a sentar las bases para el radical programa de privatización desarrollado a principios de la década de 1990.

Es en el marco de estas profundas redefiniciones de la relación estado-mercado que tienen en el centro a los procesos de *desregulación* de los diversos mercados –incluido el de trabajo–, la ya referida *privatización* de servicios y empresas públicas, y la *descentralización* de actividades y acciones estatales –tales como educación y salud–, que nuevas concepciones y prácticas de la regulación estatal tales como las reseñadas en el apartado anterior, comienzan a desplegarse, en un movimiento que, en principio, denota una fuerte ruptura con la experiencia de regulación estatal previa.

Sin lugar a dudas, y en la medida en que el sentido de la intervención estatal se halla directamente vinculado con el proyecto de sociedad sustentado en determinados bloques de poder (Vilas, 1997),

⁵ En la interpretación de Vilas (1988), el populismo supuso la forma capitalista específica de transición de una economía agraria a una industrial, en la que el estado asume la representación de los intereses de la burguesía industrial y recurre a variados instrumentos de intervención y planificación para favorecer el desarrollo en esa dirección.

es relevante tener en cuenta la medida en que se producen rupturas –e innovaciones- en la función de regulación a cargo del estado. La pregunta que asimismo resulta relevante es en torno a la medida en que también se verifican continuidades, a pesar del carácter manifiestamente radical de las rupturas observadas.

Esta pregunta nos remite a considerar el nivel de análisis de lo microsocial, en el que se despliega la vida de las instituciones y organizaciones estatales que han hecho de la regulación el centro de su actividad. En esta perspectiva, interesa indagar en torno de las trayectorias individuales y grupales que configuraron –y moldearon- prácticas y sentidos de la actividad de regulación, y su interacción con el contexto –particularmente con los agentes y sujetos objeto de regulación. Asimismo, las transformaciones en la morfología del estado como consecuencia de innovaciones institucionales significativas, no necesariamente conllevan iguales transformaciones en las lógicas que gobiernan las prácticas de estas nuevas agencias estatales. En otros términos, la intersección entre instituciones y contexto se constituirá en uno de los ejes de análisis relevantes que permitirá situar el problema de las continuidades y rupturas en este campo de la actividad estatal.

Una primera aproximación sobre la producción académica vinculada con la regulación de servicios públicos

A continuación se realiza una breve reseña de algunos trabajos sobre la problemática de la regulación en la Argentina, que permite identificar un conjunto de preocupaciones e intereses que han organizado la investigación realizada sobre el tema o cuestiones afines.

La producción sobre la experiencia de regulación previa a la década de 1990

Se destacan trabajos que han puesto el acento en el surgimiento del estado interventor-planificador desde una perspectiva global e histórica que tiende a privilegiar el impacto de las diversas estrategias “intervencionistas” en el ritmo y tipo de crecimiento económico, y en la relación con otros actores y clases sociales, tales como los empresarios y la clase obrera y sus diversas organizaciones. Las cuestiones asociadas con el propio crecimiento del estado y las modalidades organizativas que el mismo adquiere, no constituyen tópicos relevantes de estos análisis. A modo de ejemplo, se identifican dentro de estas producciones que genéricamente pueden denominarse como “aproximación histórica”, los trabajos de historia económica y social para períodos determinados, entre los cuales se mencionan los de Rapoport y colaboradores (2000); Gerchunoff y Llach (1998); Neffa (1998); y trabajos monográficos que destacan aspectos particulares de la etapa fundacional de la intervención del estado en la economía o del desarrollo de su actividad empresaria fundamentalmente en términos de las políticas económicas desarrolladas en tales períodos, como Gravil (1971), O’Connell (1984), Llach (1984). En líneas generales, y más allá de posiciones más o menos favorables hacia la intervención estatal según el enfoque particularmente adoptado en cada caso, existe en estos trabajos un consenso bastante amplio en torno al carácter históricamente situado de la misma, en consonancia tanto con tendencias mundiales que en esa dirección se observan desde la crisis de 1930 en adelante, como con las necesidades planteadas por la particular coyuntura argentina abierta a partir de la referida crisis.

Asimismo, se identifica una vertiente específicamente orientada al análisis de las empresas públicas, y que se concentra en la discusión en torno a la eficacia y eficiencia de su funcionamiento, la modalidad y criterios para la determinación de las tarifas, su impacto en los precios relativos del conjunto de la economía y otros aspectos de índole estrictamente económica. Diversos trabajos de Guadagni publicados en la Revista Desarrollo Económico ejemplifican este tipo de abordaje.

El trabajo de Boneo (1984), por su parte, refiere expresamente al problema de la regulación de las empresas públicas. En el mismo, se define la regulación como “el conjunto de acciones que adopta el gobierno central con el fin de influir sobre el comportamiento de la empresa pública, ajustándolo a sus propios objetivos y preferencias”. A partir de la comprobación del escaso conocimiento existente sobre “los problemas específicos de la regulación”, Boneo establece un análisis

comparado entre la toma de decisiones en empresas privadas y empresas públicas, resaltando las diferencias en cuanto a opciones de comportamiento, predictibilidad de estados futuros, función de preferencias y relaciones con el medio ambiente. De dicha comparación surge que las principales diferencias se manifiestan en la función de preferencias –de carácter multidimensional y complejo en el caso de las empresas públicas, y que incluyen los objetivos del gobierno central- y en las relaciones con el medio ambiente –determinadas por relaciones de poder. Luego el autor destaca que las acciones reguladoras del gobierno también alcanzan a las empresas privadas, pero ciertamente el rango de este tipo de acción es mucho mayor en el caso de las empresas públicas, lo que supone una diferencia específica entre ambos tipos de organizaciones. El trabajo cierra con un conjunto de proposiciones para orientar el trabajo de investigación sobre la relación entre gobierno central y empresas, entre las que se destacan las siguientes: capacidad del sistema de planificación, grado de eficiencia de la administración pública en general, cantidad de organismos que intervienen en la emisión de acciones reguladoras, grado de definición de la función de preferencias del gobierno central, grado de correspondencia con el funcionamiento de mecanismos de mercado -incluyendo sistema de precios y competencia-, cantidad de empresas objeto de regulación, requerimientos y disponibilidad de información.

La producción sobre la experiencia de regulación a partir de la década de 1990

A partir del proceso de “desestatalización” experimentado en la década de 1990, la producción se focaliza en el análisis de las privatizaciones de servicios públicos y sus diversos impactos sobre la estructura económica, la relación estado-sociedad, la configuración de las relaciones sociales y políticas. Dentro de ello, cobra especial significación lo que fue interpretado por diversas corrientes de análisis como la aparición de nuevas funciones de regulación por parte del estado, las que recibieron particular atención. Entre la producción realizada se distinguen tres vertientes fundamentales:

i. Las diversas expresiones del análisis sustentado en la *teoría neoclásica y sus variantes* concentraron sus intervenciones en los aspectos institucionales de los procesos de privatización, partiendo de una evaluación positiva sobre los mismos. Sobre la base de una fuerte crítica al “estado regulador” (FIEL, 1987), los exponentes de esta corriente del análisis consideran que el mercado constituye el regulador por excelencia y que, en consecuencia, cualquier injerencia del Estado no hace más que entorpecer y distorsionar el adecuado funcionamiento de la economía y favorecer condiciones subóptimas de la sociedad en su conjunto. No obstante, existe un reconocimiento de “fallas de mercado”, frente a las cuales el estado debe contribuir a su corrección/reducción y, en todo caso, cumplir un rol subsidiario. A partir de estos postulados, la concepción de regulación que por lo general sostienen es una circunscripta a favorecer las mejores condiciones de competencia entre los agentes, así como a resguardar mínimos exigibles de seguridad en el desarrollo de las actividades.

Dentro del conjunto de aportes que pueden inscribirse en este marco teórico, se destacan los de la *nueva economía institucional*, representada por autores como Urbiztondo, Artana y Navajas (1998) y Spiller (1998, 1999), entre otros.

Desde esta perspectiva, la fragilidad de los servicios públicos, determinada por el hecho de que involucren una gran proporción de activos hundidos, economías de escala o densidad, y masividad en el consumo de sus productos, requieren arreglos institucionales específicos –marcos regulatorios- que resuelvan el problema contractual entre el gobierno y los operadores de tales servicios públicos –sean éstos privados o públicos-, y restrinjan al máximo las posibilidades de presiones políticas (gubernamentales) o por parte de los propios operadores. En consecuencia, el objetivo principal de la regulación es “limitar el oportunismo gubernamental para así garantizar una óptima inversión, calidad y, en el largo plazo, bajos precios” (Spiller, 1998). La regulación constituye, fundamentalmente, un problema de diseño que debe resguardar un adecuado equilibrio, según las condiciones específicas de cada país, entre credibilidad y flexibilidad. Ello involucra, por lo tanto,

la definición del “ámbito de la regulación”, esto es, el conjunto de responsabilidades a cargo de la entidad regulatoria, y los márgenes de discrecionalidad otorgados para su ejercicio. El modelo regulatorio propuesto tendría que procurar: a) promover la competencia en todos los sectores que sea posible; b) otorgar la mínima discreción regulatoria en aquellos sectores en los que, por alguna razón, no es posible contar con suficiente competencia; c) requerir en todos los casos la interconexión entre los diversos operadores involucrados en los servicios públicos; d) fomentar la auto-regulación en todo lo relativo a los estándares tecnológicos; y e) asegurar el acceso (Spiller, 1998).

La autonomía de los entes reguladores es otra cuestión relevante que se ha abordado desde esta perspectiva de análisis, y que remite al interés central en la credibilidad de los marcos regulatorios y su propio desarrollo, en un contexto de previsibilidad y estabilidad de las reglas de juego, lo que supone que el poder político se sujeta a las mismas y no ejerce presión (oportunismo gubernamental) sobre los servicios públicos, y que asimismo las empresas objeto de regulación no “capturan” a los diversos entes reguladores. Los grados de autonomía son pasibles de ser analizados –y diseñados- teniendo en cuenta la teoría de la agencia, y distinguiendo aspectos de diseño -calidad institucional de la creación del ente, forma de nombramiento de los cargos jerárquicos, autonomía administrativa, forma de financiamiento, forma de elaboración del presupuesto, estabilidad en los cargos, especificidad de la legislación, etc.- y de contexto –cantidad de empresas objeto de regulación, grado de competencia existente, visibilidad de las decisiones regulatorias, tipo de afectación de los diversos grupos de intereses, etc. (Urbiztondo, Artana y Navajas, 1998).

ii. Desde el Área de Economía y Tecnología de FLACSO, y con un enfoque de economía política, la problemática de la regulación ha sido abordada teniendo como principal eje de análisis los procesos de privatización y su impacto sobre la estructura económica en general –en términos de la creciente concentración y centralización del capital-, y la dinámica de los precios relativos del conjunto de la economía.

En los diversos trabajos realizados, el concepto de regulación pública se aplica a los servicios públicos privatizados en Argentina en la década de 1990, en los sectores energéticos (gasífero, petrolero y eléctrico), agua potable y saneamiento y telecomunicaciones, fundamentalmente; los cuales constituyen la unidad de análisis de la literatura perteneciente a esta corriente.

El concepto de regulación pública refiere al conjunto de normas que surgen de estamentos políticos e interfieren en el comportamiento racional de los actores; siendo sus dimensiones tecnológica, institucional, medioambiental, económica y tarifaria.

Involucran a la regulación pública cuestiones en materia tarifaria, de promoción y defensa de la competencia, de protección de los derechos de usuarios y consumidores, de universalidad de los servicios y diseño del propio sistema.

FLACSO desarrolla, principalmente, dos ejes básicos para la regulación estatal (Forcinito, 2004):

- Componente activo: control total o parcial de la fijación de precios y de patrones de calidad de los servicios.
- Componente antimonopólico: conformación de las estructuras de mercado y de propiedad de capital de los sectores, orientada a limitar el poder monopólico. Los requisitos regulatorios asumen distinta especificidad en función del tipo de estructura de mercado⁶

⁶ En este marco, se distinguen los siguientes casos: a) *Monopolios naturales puros*, en los cuales, la regulación es tarifaria y de calidad. Las metas son de universalización. El Estado debe evitar costos sociales debido a otros oferentes. Ej. Producción y distribución de agua potable; b) *Monopolios erosionados por el avance tecnológico* (telecomunicaciones). Se debe regular el cumplimiento de las metas de universalización del servicio y la determinación del precio del acceso a la red (costo de interconexión). Respecto de los mecanismos de asistencia o promoción a la entrada de nuevos competidores, en el caso argentino, se produjeron modificaciones en las reglas de juego como la eliminación de los requerimientos de capital y de patrimonio para acceder a una licencia nacional de telecomunicaciones; c) *Monopolios que se encuentran junto a los actores oligopólicos o de semi-competencia*:

De esta manera, este enfoque puntualiza que la función de regulación pública debe ejercerse para garantizar el traslado de las reducciones de costos a los precios y tarifas; y para contrarrestar las situaciones de monopolio (regulación *antitrust* por medio de la cual se sancionan conductas monopólicas y se ejerce el control de fusiones). Cuando ello no sucede, se potencia la polarización del poder económico.

En los trabajos de FLACSO se contemplan las siguientes dimensiones de la regulación:

- *Económica* (tarifaria⁷)
- *Institucional* (organizacional/entes reguladores). Cabe aclarar que la regulación económica/tarifaria es implementada por estos entes, que conforman la dimensión institucional de la regulación pública.

El eje de la regulación se centra en la evolución y los ajustes de precios (y no los precios mismos, que son revisados periódicamente contemplando, ahora sí, las tasas de ganancias que se derivan de los mismos). Se trata, en última instancia, de garantizar tarifas reales decrecientes.

La institucionalidad regulatoria está expresada en el proceso privatizador argentino a través de los Entes reguladores, cuyas funciones básicas son regular, controlar y sancionar. Sin embargo, en muchos casos son simplemente órganos de control porque han sufrido la captura por parte del poder político (especialmente por el Poder Ejecutivo y subsumidos por la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor), debido a las siguientes razones: su forma de creación por decreto (a excepción de ENRE y ENARGAS) y no por ley, lo que expresa la debilidad normativa del proceso; las formas de constitución de los entes, por áreas privatizadas y con posterioridad a la propia transferencia de los activos, cuya *burocracia* está nombrada por el Poder Ejecutivo y se trata en su mayoría de puestos políticos (sin *expertise* técnica), siendo una situación funcional al financiamiento de las estructuras político-partidarias. Por último, sus formas de financiamiento los hacen altamente dependientes tanto del poder político como de las empresas privatizadas: por depender del presupuesto nacional o del porcentaje de la facturación, respectivamente. La consecuencia de estas condiciones es la pérdida de sus funciones regulatorias.

Por otra parte, la secuencia lógica del proceso privatizador coloca en primer lugar la redacción del marco regulatorio, seguido por la creación del ente, y por último, la privatización. En cambio, en Argentina primero se privatizó, condicionando de esta manera todo el proceso.

Los autores del Área de Economía y Tecnología de FLACSO denominan “permisivos reguladores” a quienes permitieron, por acción u omisión, la captura institucional, la cual parecería comprender –e involucrar– diversas instancias de la regulación pública, como la regulación antimonopólica (tanto en el plano normativo como, más aún, en lo relativo a la acción reguladora oficial), cuyas normas fueron inexistentes. Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades del funcionamiento de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

En este sentido, se encuentran en Argentina menores grados de autonomía reguladora en comparación con otros países, ya que en casi todas las agencias de regulación existe una cooptación en dos frentes: por parte de la empresa regulada (una proporción importante de los recursos de los entes proviene de la facturación de las empresas, con lo cual no hay mucho incentivo para inducir bajas en las tarifas); y por parte del poder político. En consecuencia, los márgenes de maniobra ejercidos por los entes reguladores son muy estrechos.

participan en mercados tanto desregulados como regulados, logrando precios de transferencia. Ej. Sectores eléctricos, gasífero o correos.

⁷ Son tres los aspectos sustantivos de la regulación tarifaria en la Argentina: a) *Fijación inicial de los "precios tope" (price cap)* –aquellos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado–; b) *Revisión periódica de los mismos* –atento a su impacto sobre la razonabilidad de las tasas de rentabilidad empresarial–; y c) *Factores de ajuste tarifario por índices de precios*: la dolarización de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de fuerte indexación de las mismas, asociadas a las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas, o una combinación de ambos, de los EE.UU.

En síntesis, el Área de Economía y Tecnología de FLACSO realiza un análisis sumamente crítico del proceso privatizador, destacando que el mismo se ha caracterizado por “deficiencias e insuficiencias regulatorias y normativas, desatención en materia de defensa de la competencia tanto en el plano normativo como regulatorio y del consumidor y distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía” (Aspiazu, s/f). El resultado ha sido el debilitamiento del papel regulador del Estado; no obstante, dicho poder ha sido decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, la profundización del proceso de concentración y centralización del capital, y la consiguiente reconfiguración del poder económico local.

Por lo tanto, sostienen Aspiazu y Basualdo que “la regulación pública ha sido muy *débil* o inexistente si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a introducir competencia, a cumplimentar con los propios preceptos normativos e, incluso, constitucionales, y a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran *fortaleza* para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron así como los ingentes beneficios que internalizaron las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado durante la década pasada”. De esta manera, a través de su política regulatoria, el Estado ha sido regulador, pero con un sesgo político determinado: en función de los agentes económicos monopólicos (nacionales y extranjeros) (Aspiazu, s/f). La conjugación de activos subvaluados y transferencia de poder regulatorio, ha reducido el poder del Estado. De esta manera, la desregulación significa regulación porque el Estado traspasa la regulación al sector privado.

iii. Desde una *perspectiva político-institucional*, autores como Oszlak, Felder, Forcinito, López, Castillo y Thwaites Rey abordan el tema de la regulación estatal exclusivamente post privatizaciones. Los mismos centran su análisis en la transformación de la relación Estado-sociedad tras la reforma del Estado -y las privatizaciones en particular- y su impacto sobre la estructura social (Thwaites Rey, M., 1998/1999), y en el Estado como *controlador-regulador* (Thwaites Rey, M., Castillo, J., López, A., 2003), prestando especial atención a las problemáticas específicas de normas y entes de regulación (López, A. y Felder, R., 1999; Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K., 2000).

En general, estos autores se refieren a una *regulación económica y social*. Esto es, un rol de intervención del Estado en materia de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores de servicios y resguardo de sus utilidades, por un lado, y de protección de los derechos de los usuarios, por el otro. Esto último, a través de orientar la oferta de bienes públicos y garantizar a la población el acceso a servicios básicos como derecho ciudadano y como soporte de la equidad social, sin descuidar la reglamentación sobre aspectos tales como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana. De esta manera, le corresponde al Estado asegurar un equilibrio entre resguardo de la rentabilidad empresarial (aportar los incentivos apropiados para garantizar el óptimo de eficiencia en el funcionamiento del mercado), la protección de los usuarios y la calidad de los servicios (López, A., s.f.; López y Felder, 1999).

Thwaites Rey et al (2003) agregan que la regulación debe ser entendida como una *cuestión política*, en la medida que contempla el aspecto de la ciudadanía y de las instituciones como formas de relación que ayudan a definir el modo político de vida de una sociedad. En tanto que Oszlak et al (2000) enumeran una serie de objetivos de la regulación (garantizar condiciones técnicas para la operación eficiente del servicio, estimular la inversión y desarrollo tecnológico en la provisión del servicio, etc.), así como una serie de requisitos para ello (un marco normativo favorable, apoyos políticos, insumos y recursos humanos altamente capacitados, etc.)

Todos los trabajos analizados comparten una posición crítica sobre el rol desempeñado por los entes de regulación y señalan una serie de aspectos que condicionan el ejercicio de la potestad controladora estatal. A saber:

- La ausencia de un esquema regulatorio sólido, vinculado con: la débil intervención del poder legislativo en la elaboración de las normas, el desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios (los vacíos e imprecisiones normativas) y la puesta en funcionamiento de los entes (Thwaites Rey, M., 1998/1999; López y Felder, 1999).
- Los déficits de capacidad institucional de los entes de regulación: restricción de información, recursos, problemas vinculados con las normativas, etc. (Oszlak et al, 2001; Thwaites Rey, M., 1998/1999; López y Felder, 1999).
- La captura política (subordinación de los entes a las directivas políticas: excesiva injerencia del ejecutivo) y empresarial (Oszlak et al, 2001; Thwaites Rey, M., 1998/1999; López y Felder, 1999).

De esta manera, los autores coinciden en señalar que la experiencia argentina en materia regulatoria ha sido sin duda insatisfactoria (Oszlak et al, 2000). Observan que dicha cuestión no logró instalarse como tema de agenda o lo hizo de manera muy limitada, de manera que no existió en nuestro país una política de regulación, a no ser de manera formal y residual. Lo cual se vincula, en parte, con un marcado interés por parte de la cúpula del poder político y económico, al momento de realizarse las privatizaciones, en que las pautas regulatorias de ninguna manera debían desalentar a los posibles inversores (Thwaites Rey, M.; 1998/1999, López y Felder; 1999).

Algunas cuestiones a explorar

Del análisis realizado precedentemente, puede comprobarse cierta comunidad de preocupaciones que, no obstante los matices existentes, recorren las producciones e interpretaciones sobre la problemática de la regulación como campo de la acción estatal, particularmente a partir de las transformaciones operadas en la década de 1990.

Lo que subyace a los trabajos es la medida en que bienes y servicios considerados públicos son pasibles de mercantilización, y, en todo caso, el grado de corrección que sería necesario introducir a su provisión bajo condiciones de mercado. Es en ese marco que la regulación adquiere, a partir de la privatización de los servicios públicos, renovada significación. No obstante, conviene señalar que el referido problema, si bien adquiere mayor visibilidad, no está asociado únicamente con un cambio de estatus de las empresas proveedoras y operadoras de servicios públicos -esto es, el régimen de su propiedad-. Es cierto que los operadores de servicios públicos de propiedad estatal presentan una crucial diferencia con los de carácter privado -la ausencia del beneficio en la consideración de sus esquemas y estrategias para la prestación del servicio-; pero también se hallan condicionados por restricciones y opciones derivadas de la relación entre niveles de inversión, costos y precios. En consecuencia, objetivos y fines como la uniformidad, universalidad y accesibilidad equitativa a los servicios en tanto derechos ciudadanos pueden resultar contradictorios para operadores tanto privados como públicos y, por lo tanto, requieren necesariamente de la regulación estatal en ambos casos. Dicho en otros términos, el hecho de que los servicios públicos fueran anteriormente provistos por empresas públicas pareció resolver esta tensión, como una suerte de resguardo de los intereses colectivos puestos en juego, y propiedad resultó equivalente, en términos prácticos, a regulación⁸. Pero, insistimos, ello no elimina el problema de la regulación, sino que pareciera colocarlo, en principio, al interior del propio aparato estatal.

Conviene tener en cuenta, además, que recientemente se han verificado procesos de re-estatización en el servicio de correos y en el sector agua y saneamiento, que ponen aún más de relieve el problema planteado anteriormente.

⁸ Cabe señalar, asimismo, que la tendencia a la nacionalización de los servicios públicos hacia la segunda posguerra no estuvo fundada principalmente en razones de “bien común”, sino en los propios requerimientos de la acumulación capitalista y el escaso atractivo que su provisión comenzó a despertar en la actividad privada.

Es por lo tanto relevante indagar en torno de las prácticas de regulación estatal en la etapa inmediatamente anterior a la privatización de los servicios públicos, de manera de identificar posibles líneas de continuidad.

A este respecto, lo que resulta común a todas las producciones reseñadas es que no establecen ningún punto de conexión con la experiencia de regulación previa a la década de 1990. Todo parecería indicar un corte abrupto derivado, como efectivamente se sostiene, del surgimiento de nuevas funciones de regulación. Ciertamente es que se trata ahora de la relación entre el estado y empresas privadas que operan servicios de carácter público, y que las cuestiones asociadas con cobertura y calidad de los mismos se halla condicionada por la lógica del beneficio. Pero es cierto también que anteriormente la acción de regulación también tenía lugar, y que no es lícito suponer que la mera inserción de las empresas en la órbita estatal daba por resuelto el problema. De hecho, el estado no es monolítico sino que, por el contrario, se halla atravesado por lógicas y perspectivas diferenciadas que introducen a su interior dinámicas particulares a su vez condicionadas por el contexto inmediato en que se desarrollan. En esta línea, la tradicional dicotomía política-administración resulta insuficiente –desde nuestra perspectiva– para dar cuenta de las modalidades concretas en que se adoptan las decisiones –en este caso, de regulación como campo de acción estatal. Es por tanto necesario indagar en las propias estructuras estatales que desarrollaron esta actividad, la forma en que fueron definidas sus funciones y atribuciones, sus interacciones con el poder político y con el contexto –representado por diversos grupos de presión, proveedores, grandes empresas, usuarios en general, etc.

Otro rasgo observable en las producciones reseñadas es que no hay en las mismas un análisis específico en torno a la estructuración de las agencias y organismos de regulación en términos de sus capacidades de gestión, la trayectoria y experiencia de sus integrantes, etc., lo que en general es resuelto de manera global en términos de “captura” y “colonización” por parte de las empresas objeto de regulación. Más allá de los aportes asociados con la modalidad de su creación, la forma en que se designan a sus integrantes, las fuentes de su financiamiento y los mecanismos adoptados para la toma de decisiones, no se avanza en una exploración en términos de trayectorias organizacionales e institucionales que, en principio, concebimos como aspectos de relevancia para profundizar en la comprensión de la problemática de la regulación en las condiciones históricas desplegadas a partir de la privatización de los servicios públicos. Partimos del supuesto de que es en este plano –así como en el de las lógicas que estructuran las prácticas de los actores involucrados– en el que pueden registrarse continuidades significativas que las transformaciones en la morfología estatal han tendido a opacar.

A partir de esta primera aproximación, nos proponemos entonces profundizar en la literatura producida sobre la función de regulación como campo de la acción estatal, de manera de precisar las hipótesis que orientarán la investigación futura en la cuestión. En esta línea, se prestará particular atención, además de las corrientes de análisis que ya han sido abordadas en esta primera aproximación, a las producciones provenientes del campo de la ciencia política, la administración pública y el derecho administrativo.

En ese marco, nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y evaluar los principales enfoques analíticos que han dado cuenta de la problemática de la regulación como campo de la actividad estatal
- Sistematizar las concepciones vigentes sobre la regulación, con particular referencia a las dimensiones más relevantes que las mismas desarrollan
- Identificar y analizar los principales sectores de actividad, así como las cuestiones que han sido objeto de análisis en la literatura existente sobre la materia
- Elaborar las hipótesis y el marco teórico que orientará la investigación a desarrollar en los años 2008 y 2009

Consideramos que el trabajo de investigación con énfasis en torno a los problemas de continuidad y ruptura en la actividad estatal –las formas y las lógicas que la orientan y materializan-, que en este caso busca centrarse en el campo de la regulación, contribuirá al mayor conocimiento sobre el cambio institucional y sus condiciones. Como sabemos éste es un eje de análisis crucial para la comprensión del estado en la sociedad.

Con esta presentación buscamos someter nuestras primeras ideas y aproximaciones al debate, de manera de enriquecer la futura investigación que nos proponemos realizar.

Bibliografía

- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia"; FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, *Colección Economía Política Argentina*, Buenos Aires, 2000.
- Aguilar Villanueva, L. "Estudio introductorio en problemas públicos y agenda de gobierno". En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1993.
- Azpiazu D. "Privatizaciones y regulación pública en la Argentina: captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios" {s/f}
- Azpiazu, D. "Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?". En *Revista Ciclos*, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año 11, Vol. 11, Nro. 21, 1er Semestre 2001, Buenos Aires, 2001.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; "Regulación pública en el mercado argentino de gas natural: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital", Buenos Aires, 2001.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. "Regulación de los servicios públicos privatizados y gobernabilidad en la Argentina. Principales desafíos para una nueva administración gubernamental". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad; Córdoba 27 a 29 de noviembre 2003.
- Boneo, H. "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema". En Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Campione Daniel, "Prolegómenos del peronismo. Las transformaciones en el aparato del Estado en el período 1943-1946". En *Revista Realidad Económica*, Nro. 170, febrero -marzo 2000.
- Corrales M. E. "La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina". En Barrionuevo A. y Lahera E. (eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires, CLAD – Eudeba, 1998.
- Crozier M. *Estado moderno, Estado modesto*. México, FCE, 1994.
- Felder, R. "El Estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista. La reestructuración de los ferrocarriles: particularidades y perspectivas". En *Revista Realidad Económica*, Nro. 123, abril-mayo 1994.
- Felder, R. y López, A. "La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación". En *Revista Realidad Económica*, Nro. 163, abril-mayo 1999.
- FIEL *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino*. Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1987.
- Forcinito, K. "Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública". Buenos Aires, mimeo, 2004.
- Gerchunoff, P., y Cánovas, G. "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". En *Desarrollo Económico* vol. 34, N° 136. Buenos Aires, 1995.
- Gerchunoff, P., Greco, E. y Bondorevsky, D. "Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina. 1990-2002". CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública, N° 34. Santiago, 2003.
- Gerchunoff P. y Llach L. *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires, Ariel, 1998.

- Gravil, R. "La intervención estatal en el comercio de exportación argentino entre las dos guerras". En *Desarrollo Económico* vol. 10, Nº 39-40, 1971.
- Guadagni, A. "Costos y tarifas en el suministro de electricidad del Gran Buenos Aires". En *Desarrollo Económico* vol. 8, Nº 29, 1968.
- Guadagni, A. "Aspectos económicos del saneamiento urbano en la Argentina". En *Desarrollo Económico* vol. 13, Nº 52, 1974.
- Guadagni, A. "Análisis económico del financiamiento de las empresas del estado". En *Desarrollo Económico* vol. 15, Nº 60, 1976.
- Kozulj, R.; "Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina", CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nro. 14, Santiago de Chile, noviembre 2000.
- Lahera, E. "Políticas de regulación". En Barrionuevo A. y Lahera E. (eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires, CLAD – Eudeba, 1998.
- Lappasade G. *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona, Gedisa, 1986.
- Lourau R. *El análisis institucional*. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- López, A. "La regulación de servicios públicos privatizados: Algunos lineamientos para la construcción de una nueva agenda". En <http://www.wilsoncenter.org/topics/docs>
- Llach, Juan J. "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo". En *Desarrollo Económico* vol. 23, Nº 92, 1984.
- Martín J. "Mercado y regulación en los sectores de infraestructura". ILPES, Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.169, 1996.
- Neffa, Julio C. *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en la Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- O'Connell, Arturo "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta". En *Desarrollo Económico* vol. 23, Nº 92, 1984.
- O'Donnell G. "Apuntes para una teoría del estado". En Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. "Capacidad de regulación estatal en la Argentina". U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Nro. 4, abril de 2000.
- Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina"; "Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica", Documento de Trabajo Nro. 7, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, Buenos Aires, abril 1999.
- Rapoport M. y colaboradores *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Ed. Macchi, 2000.
- Spiller P. "El por qué de la regulación de los servicios públicos". CEDI, Cuaderno 2. Diciembre 1998. En <http://burbuja.udes.edu.ar>
- Spiller P. "La regulación de los servicios públicos en la Argentina. Una propuesta de reforma institucional". CEDI, Cuaderno 3. Marzo 1999. En <http://burbuja.udes.edu.ar>
- Thwaites Rey, M. "Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90". En *Realidad Económica* Nº 160/161, noviembre 1998-febrero 1999.
- Thwaites Rey, M. y López, A. "Estado regulador: ¿sucedáneo de la competencia?". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 2001.

Thwaites Rey, M. Castillo J. y López, A. “La regulación de los servicios públicos privatizados”. En *Realidad Económica* N° 129, enero-febrero 1995.

Urbiztondo, S., Artana, D. y Navajas, F. “La autonomía de los Entes Reguladores Argentinos”. En *Desarrollo Económico* Número Especial vol. 38, otoño 1998.

Vilas, Carlos “El populismo latinoamericano: un enfoque estructural”. En *Desarrollo Económico* N° 111, vol. 28, oct-dic 1988.

Vilas, Carlos “La reforma del estado como cuestión política”. En Revista *Taller* Vol. 2 N° 4, agosto 1997.

[VOLVER AL INICIO](#)