

# EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS-USUARIOS

## La regulación de los servicios públicos privatizados\*

*Por Mabel Thwaites  
Rey, José Castillo y Andrea López.*

### I- ESTADO Y PRIVATIZACIONES: ENFRENTANDO FALSOS DILEMAS

#### 1. Estado vs. mercado

La privatización de servicios públicos en la Argentina ha abierto un sinnúmero de interrogantes. Desde el cuestionamiento a la decisión política misma del traspaso a los privados de activos públicos, hasta las dudas en torno al papel que le cabrá al Estado como controlador-regulador en esta nueva etapa, se abre una gama importante de cuestiones a debatir. El presente artículo se propone contribuir a este debate, desde una perspectiva que privilegia la construcción de una alternativa política progresista para la Argentina.

Como paso previo, es necesario aclarar algunas cuestiones conceptuales. Las privatizaciones de las empresas públicas de servicios nos han colocado ante un debate falso: la dicotomía entre propiedad pública ineficiente vs. propiedad privada eficiente. No es cierto que todo accionar del Estado sea intrínsecamente perverso, ni que el mercado garantice un óptimo resultado en calidad y precio, y plantear las cosas de otro modo es puro ideologismo. La creencia en el mercado como óptimo asignador en todo tiempo y lugar no se sostiene bajo ningún cuerpo teórico, ni siquiera en las variantes más ortodoxas del liberalismo. Sabemos que detrás de la retirada del Estado no emerge automáticamente un mercado transparente de libre competencia. En este marco, las posibilidades de que los sectores populares asuman alguna porción de poder en la toma de decisiones aparecen directamente vinculadas a su capacidad de organización en tanto usuarios o consumidores y a la existencia de las instituciones estatales que las respalden.

Por eso, en materia de privatizaciones no es posible decir si están bien o mal en abstracto. Toda transformación de la relación Estado-sociedad remite a un proceso más amplio que trasciende las formas concretas que adopta. Definir cuantas son las actividades que debe realizar el Estado como representante del "interés general" *vis a vis* los particulares no es una cuestión simplemente teórica. El tamaño de los aparatos estatales tampoco lo es: tiene un decurso histórico especificado en un proceso conflictivo en el que se redefinen permanentemente las relaciones de fuerzas entre los actores sociales clave.

En tal sentido, resulta importante señalar que en los últimos quince años las instituciones y las políticas estatales no favorecieron a las mayorías populares. Los organismos públicos fueron, o bien vaciados de recursos humanos y materiales o bien colonizados por determinados grupos de poder económico que, además de generar mecanismos de acumulación a su favor (por ej., vía contratismo del Estado) provocaron una situación de ineficiencia generalizada. Al momento de la reforma menemista del Estado las empresas públicas atravesaban una crisis que excedía lo financiero, y se manifestaba como una parálisis de la gestión que redundaba en una profunda deslegitimación de su accionar como tal: en la sociedad existía un consenso

---

\* Publicado en *Realidad Económica*, N° 129, 1/1 al 15/2 de 1995, Buenos Aires.

bastante extendido de que el paso a manos privadas era una forma de acabar con un mal al que no se le veía otra solución. Buena parte de los dirigentes políticos e influyentes comunicadores sociales tuvieron un rol preponderante en la forma en que se constituyó a las privatizaciones como la única alternativa a la deficiente gestión estatal. (Thwaites Rey, 1994)

Sin compartir esta visión del problema del Estado y sus empresas, no creemos, sin embargo que se deba propiciar sin más la reestatización inmediata de los servicios públicos. Y no se trata solo de una lectura en términos de relaciones de fuerzas desfavorables, que tornarían política (por falta de consenso) y materialmente (por falta de recursos) inviable la vuelta a la propiedad estatal. Estamos convencidos, en primer lugar, de que el Estado no es una instancia neutral que, como tal, puede favorecer automáticamente a los intereses mayoritarios. Por el contrario, en el Estado cristalizan las relaciones de fuerzas que sostienen la desigualdad básica del sistema capitalista. Por otra parte, y aunque la dimensión contradictoria de la actividad estatal ha llevado a que en el transcurso de las luchas sociales el Estado asumiera -parcialmente- otros intereses que los dominantes, hoy por hoy la reestatización no está en condiciones de favorecer automáticamente a los sectores populares. Reconocer esto nos lleva a aseverar porqué no consideramos correcto ensanchar indefinidamente el papel estatal en materia de propiedad de bienes y servicios, como si ello de por sí favoreciera a los sectores populares y fuera, cabe decirlo, una firme demanda popular. El problema del Estado es más complejo que el tamaño de sus aparatos, porque remite al tema del poder social. Y es en este terreno donde debe centrarse la disputa principal.

Pero ello no implica, a la vez, renunciar a denunciar quienes fueron los responsables y beneficiarios del estado final de las empresas públicas, así como las formas concretas en que se produjeron las transferencias y sus responsables. Ello supone destacar que, a pesar de todos los manejos deficitarios e inequitativos de las empresas públicas, éstas eran un patrimonio común cuya dilapidación le costará muy caro a las actuales y futuras generaciones de argentinos. De lo que se trata, en cambio, es de generar mecanismos de apropiación colectiva -y no "privada"- de la cosa pública, redistribuyendo el poder entre las mayorías populares a través de distintas instancias de intervención estatal y social que exceden los estrechos y desiguales márgenes de las concepciones privatistas o las estadísticas clásicas.

## **2. Las privatizaciones en la Argentina**

El proceso de privatizaciones, lejos de haber sido concebido para mejorar la prestación de los servicios públicos -como se proclamó para hacerlo políticamente viable-, ha sido una de las herramientas centrales usadas por el menemismo para disminuir el déficit fiscal y, aceptando las presiones de la banca internacional, pagar la deuda externa. Una de sus consecuencias principales ha sido una monumental concentración monopólica de la riqueza. El canje de activos públicos rentables -reales o potenciales- por papeles devaluados de la deuda externa ha producido, además, profundas alteraciones en las relaciones de poder social. Las adjudicaciones y concesiones nos permiten dibujar un mapa de transferencia de la propiedad pública a los grupos económicos que amasaron fortuna y poder durante la Dictadura Militar, asociados a la banca acreedora y a operadores extranjeros (Thwaites Rey, 1993). Saber esto es fundamental a los efectos de comprender el sentido profundo del accionar gubernamental en la materia y de conocer quienes son los verdaderos interlocutores con los que tendrá que tratar un futuro gobierno progresista a la hora de revisar lo actuado y de tornar efectivo el proceso de regulación imprescindible para garantizar el acceso a los servicios públicos con criterios de equidad social.

En el ámbito internacional, desde hace ya más de una década circulan una serie de supuestos, basados en una extensa experiencia mundial, relativos a como garantizar la optimización de los procesos de privatización. Desde esta perspectiva, se sostiene que una privatización tiene sentido si acarrea un cambio neto positivo en el bienestar social del país: esto ocurre cuando el valor social de la empresa en manos privadas más el valor neto del ingreso por venta de la empresa pública, es mayor que el valor social de la empresa bajo propiedad pública (Devlin, 1993). El esquema privatizador argentino ni siquiera respetó los mínimos criterios de eficiencia que señala esta práctica mundial :

1. Transparencia en el proceso: de tal forma de reducir las posibilidades de corrupción, colusión y uso de información confidencial, elementos todos que originan ganancias privilegiadas.
2. Maximización de precios: para evitar otorgar subsidios ocultos a compradores privilegiados. Para ello es necesario que la privatización se realice una vez que la empresa esté reestructurada.
3. Asignación de los ingresos por privatizaciones a un fondo especial: tendiendo de esta forma a evitar la descapitalización que implica su utilización para gastos corrientes.
4. Compensación justa para los empleados de las empresas públicas: esto incluye no solo indemnizaciones sino capacitación y reinserción laboral.
5. Regulación efectiva: tanto los marcos regulatorios como los entes encargados de llevarlos a la práctica deben ser previos a la privatización. (Devlin, 1993)

Es evidente que, además de ser cuestionable la decisión en sí de los traspasos, desde la propia lógica con que fueron encarados son a todas luces cuestionables. Y lo que es más grave aún, acarrearán enormes problemas para el futuro.

Por eso, cuando hablamos de servicios públicos y de aumentar las capacidades regulatorias del Estado, debemos recordar que este debate es heredero del proceso de privatizaciones "en concreto" que se produjo en nuestro país. Y que exige, entonces, un posicionamiento político frente al mismo. En este punto lo primero que corresponde es salir del esquema maniqueo: "reestaticemos todo otra vez vs. no toquemos nada porque generaría conflicto". Por una parte, se trata de asumir que cualquier modificación progresista de la realidad existente generará conflicto, en la medida en que afectará intereses consolidados. La cuestión será, entonces, construir la fuerza necesaria para resolver esa conflictividad en favor de las mayorías. Porque reconocer una correlación de fuerzas dada no equivale a darla por cristalizada y a renunciar a su modificación.

Por otra parte, es preciso analizar cada caso en particular en función de cómo se llevó a cabo el proceso privatizador en sí mismo, de la importancia estratégica que se le asigna a cada uno en un modelo de crecimiento que beneficie a las mayorías y de la correlación de fuerzas interna y externa que permitía revisar la actual estrategia económica y afrontar las consecuencias que ello implique. En este sentido, una gestión progresista debería impulsar la realización de una auditoría global que determine cómo se hicieron cada una de las privatizaciones, qué responsabilidades le caben a los funcionarios intervinientes en los procesos y cuál es el Estado de cumplimiento efectivo de los contratos. Aquí debe quedar absolutamente en claro que se debe apuntar a elucidar las responsabilidades jurídicas, patrimoniales y políticas de los funcionarios y que se deberá dejar actuar a la Justicia en forma independiente, sin miedo a que, si así debe ser, caiga un contrato y sean sancionados los implicados.

Asimismo, cabe destacar que del proceso privatizador surgen diferentes situaciones:

1) En primer lugar, están las empresas privatizadas que, más allá de sus niveles de eficiencia efectivos, si queda garantizado su funcionamiento "normal" no aparecería en el centro del debate político o social el tema de su propiedad o concesión (teléfonos, gas, electricidad, agua). El problema aquí lo constituyen los marcos regulatorios y el funcionamiento de los entes reguladores. En estos casos, las discusiones principales se darán en torno a los niveles tarifarios y la calidad de los servicios y, eventualmente, pueden generarse discusiones en torno a tasas de ganancia e inversiones.

2) El caso de las empresas donde el cumplimiento del contrato puede tornarse no rentable para los privados y éstos pretendan devolverlas al Estado, o que por quiebra se plantee una situación muy comprometida para el Estado, enfrentando el dilema de dejar caer la actividad o volver a poner capital para reflotarla. Tal es el caso de Aerolíneas y de los ramales ferroviarios. Aquí será preciso analizar la viabilidad de otras propuestas, como las de gestión cooperativa o la asociación en el marco del Mercosur, que garanticen el funcionamiento de estas formas de transporte con criterio preeminente social y de integración nacional y regional.

3) El caso particular de YPF, donde está en juego la apropiación de la renta petrolera, que requiere un abordaje específico. No debe descartarse, en este caso, la recompra de acciones por parte del Estado, que le aseguren un control efectivo sobre la decisión de las políticas globales de la empresa en particular, y del sector energético en general.

4) El caso de incumplimiento que pueda derivar en recesión de los contratos, en cualquiera de las empresas, implicando que el Estado deba hacerse cargo nuevamente de las mismas o vuelva a privatizar o concesionar bajo otras condiciones, por ejemplo, priorizando las formas cooperativas, o la integración en el Mercosur.

En todos los casos debe ser perfectamente aclarado un tema central: el de la SEGURIDAD JURIDICA. Es preciso tener presente que el respeto por los contratos firmados por un gobierno elegido democráticamente opera en dos sentidos. Por una parte, es un Límite negativo a la posibilidad de volver atrás todo lo hecho, como si hubiera sido impulsado por una dictadura. Aquí está en juego la continuidad jurídica que debe sostener el Estado bajo un régimen democrático. Pero también debemos señalar el otro aspecto, el del Límite positivo: los contratos, para ser válidos, deben establecer condiciones equitativas y atenerse a derecho, tanto en el momento de su firma como durante su vigencia.. Por otra parte, hay que tener en cuenta que fijan cláusulas que los privados deben cumplir. Por eso es central exigir el estricto cumplimiento, en tiempo y forma, de las obligaciones pactadas (tarifas, niveles de inversión, calidad de las prestaciones, etc), al mismo tiempo que impulsar negociaciones -cuando sea el caso- para obtener mejores beneficios para la sociedad en general. El objetivo de una gestión progresista no debería ser provocar la denuncia de todos los contratos ni transformar la gestión en una guerra jurídica, sino apuntar a la optimización de los servicios en el sentido de preservar a ultranza su carácter de públicos, pero con la firmeza que implica no temer al chantaje de posibles "caídas de empresas" o fugas de capitales. Porque en este punto hay que tener en claro que a la "seguridad jurídica" también se la afecta con el incumplimiento contractual, y la exigencia de que sea respetado lo pactado es lo que garantiza la vigencia de las normas legales. En tal sentido, son precisamente las empresas las que usan el argumento de la "seguridad" para preservar lo que les conviene y el de la "flexibilidad" cuando pretenden modificaciones a su favor. Esto, además de ser una táctica común en los negocios, arraiga en la forma en que se hicieron los contratos de traspaso: como marco global "formal", necesario pero "negociable"

según las circunstancias. El cumplimiento de esa cláusula no escrita de flexibilidad es lo que las empresas constantemente le reclaman al gobierno, más allá de la letra de los contratos. Esto se entronca con un tema clave, que es la regulación estatal de los servicios públicos privatizados.

### **3- La regulación y los entes**

En materia de regulación, cabe destacar que el desajuste inicial existente entre el traspaso de los servicios públicos a manos privadas, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los entes reguladores, resulta uno de los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal y está en la base de muchos de los reclamos actuales de las prestadoras privadas de los servicios y de los problemas que deberán enfrentarse en el futuro. Porque el traspaso a los privados de las actividades públicas sin haberse definido con antelación y claridad los límites dentro de los cuales se moverían las partes, llevó a que los consorcios que se presentaron en las licitaciones lo hicieran con ofertas económicas y operativas no demasiado meritadas, en el convencimiento de que luego, durante la vigencia del contrato, las condiciones podrían ser renegociadas. Este es el mensaje, por otra parte, que explícita o implícitamente se emitía desde el gobierno, urgido por las necesidades de caja y por la convicción de que la regulación debía ser lo menor posible para no entorpecer el funcionamiento de la actividad privada.

En tal sentido, mientras que el servicio telefónico, aerolíneas, y el sector ferroviario fueron privatizados sin que existiera un marco regulatorio para la actividad ni la conformación del Ente, las privatizaciones en el sector del gas y la electricidad fueron realizadas una vez sancionados los marcos, pero antes de constituirse los entes respectivos. Solo en el caso del servicio de aguas se contó con el marco regulatorio sancionado y el ente funcionando, aunque a escasos días antes de la entrega del servicio al concesionario privado. (López, 1993) Esto se debe a que, además del apuro por sacarse de encima el peso de las empresas y allegar recursos para solucionar el déficit, subyacía a la conducción económica la creencia de que la regulación -y por ende los entes- era enunciada para "guardar" las formas antes que para garantizar un control real.

A su vez, cabe resaltar que solo los marcos regulatorios del gas y la electricidad fueron sancionados por leyes del Congreso, mientras que para el sector de las telecomunicaciones, el servicio de aguas y desagües cloacales y los ferrocarriles rigen marcos por Decretos del Poder Ejecutivo. El bajo nivel de participación que adquiriera el Parlamento durante el proceso de privatizaciones en la Argentina queda nuevamente reflejado -de manera explícita- en esta situación y constituye una de las cuestiones a redefinir, si se pretende dotar realmente al Estado de una potestad regulatoria eficaz.

Las debilidades en las capacidades regulatorias se tornan más graves cuando corroboramos que la conformación de los mercados en que se prestan los servicios públicos privatizados, salvo excepciones, responden a formas monopólicas. En efecto, en las Comunicaciones se mantuvo y extendió el monopolio natural en todo el país con dos empresas, sin atención a la competencia. En el sector Aguas se le otorgó todo el servicio, sin dividirlo en sectores, a una sola empresa, que hoy lo presta en condiciones de monopolio natural. En el área de la Electricidad se produjo una segmentación del servicio en: generación, con alto grado de competencia y dispersión empresaria (son aproximadamente 30 los consorcios que compiten para abastecer el mercado, integrados cada uno de ellos por más de una empresa); transmisión, con un

monopolio natural en alta tensión y varios regionales en media tensión, y finalmente distribución, que a nivel nacional se lo dividió en tres empresas, resultando una competencia por comparación dentro de un monopolio natural. En el Gas, se otorgó la distribución a dos empresas en la región metropolitana y se extendió esos monopolios naturales a amplias zonas del país, dividiéndolo en ocho regiones. Para el transporte quedaron dos empresas, transportadora del Sur y del Norte.

A la falta de legitimación inicial que se destaca de las consideraciones antedichas, se suma la excesiva injerencia de los funcionarios del Ejecutivo -a través del Ministerio de Economía- para la designación de los miembros del Directorio de cada uno de los Entes. Contraviniendo toda la teoría vigente en materia de regulación, para la cual el principio de autonomía política de los órganos reguladores resulta una condición primordial, para los nombramientos de los cuerpos directivos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), el Congreso de la Nación no ha tenido participación alguna. Respecto del Ente Nacional de la Energía Eléctrica (ENRE) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), las atribuciones del Congreso - por intermedio de una comisión especial con participación igualitaria de ambas Cámaras- se restringen a la convalidación o el rechazo de la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional. También en estos dos casos, toda remoción o nueva designación de funcionarios debe contar con el aval de dicha comisión. En el caso del ENRE, discusiones en torno a la participación de representantes provinciales han derivado en que aún no se hayan completado dos cargos del directorio. En todos los casos, con los matices de rigor, se advierte sin embargo una marcada subordinación de los Entes a las directivas políticas inmediatas del Ministerio de Economía. Es más, muchos de los miembros de los directorios son ex funcionarios de los sectores regulados durante la gestión del actual gobierno.

Los Entes Reguladores existentes han sido concebidos para tener por función mediar en la relación entre el prestador del servicio y los usuarios y entre el Estado y el prestador del servicio, garantizando el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el prestador y para proteger, a la vez, los derechos de los usuarios. Como afirmó el Ministro Domingo Cavallo en un reciente seminario sobre el tema: "la función del Estado es la de control y arbitraje entre los concesionarios privados de los servicios y los usuarios"<sup>1</sup>. Según esta posición, el Estado, a través de los entes reguladores, debe *mediar, colocándose "por encima", entre los usuarios y los prestadores*. Porque la prestación privada del servicio tiene el objetivo primordial, para quien se encarga de brindarlo, de obtener una ganancia, a diferencia del interés social que puede resultar, en ciertas circunstancias, económicamente deficitario. Es decir que el Estado, en este caso, asume como legítima, y por ende debe garantizar, la obtención de un beneficio por el desarrollo de la actividad. De ahí que no se piense que los entes asuman la defensa de los usuarios como objetivo central al que deben subordinarse los demás.

## **II- EL CIUDADANO-USUARIO Y LAS PRIVATIZACIONES DE MONOPOLIOS**

Hemos enunciado brevemente las características del proceso privatizador argentino y el "estado de la cuestión" en materia de regulación de servicios públicos. Se trata ahora de detenernos en algunas cuestiones conceptuales que subyacen al tema de los servicios públicos y la regulación de su prestación.

### **1- Sobre el ciudadano-usuario**

---

<sup>1</sup> - EL CRONISTA COMERCIAL, 26/7/94

#### a. En torno a la "soberanía del consumidor"

Cuando se dice la palabra Consumidor se está nombrando a alguien con capacidad de consumo; es decir, alguien que va al mercado donde se producen los bienes y adquiere lo que desea o necesita a un determinado precio. Tener capacidad de consumo, en las sociedades capitalistas, implica tener poder adquisitivo.

El consumidor está sometido a la lógica del mercado. En las sociedades donde se ha generalizado la relación mercantil (esto es, donde la fuerza de trabajo asume la forma de mercancía), ésta tiene un rol central en el proceso de socialización. La socialización por la mercancía, forma típica de legitimación-fetichización capitalista, está implicando la contracara material de la igualdad ciudadana. Todos somos iguales ante la mercancía; es más, construimos socialmente aquel indicador abstracto de esa igualdad: el dinero. Ya no serán entonces los títulos de nobleza, ni la posesión inmemorial de la tierra lo que acredite los lugares de cada uno en la sociedad. El hecho de que esta igualdad formal, a partir de la mercantilización de la fuerza de trabajo, genere un mecanismo de desigualdad real, no debe hacernos olvidar esta cuestión.

El mercado nos coloca entonces en esa situación de igualdad formal, que fue la contracara a la idea política de democracia en el capitalismo. Las desigualdades producidas a partir del fenómeno de la explotación de la fuerza de trabajo se manifestaron en la expulsión de grandes masas populares de ese mercado "igualador". Cuando el desarrollo de las fuerzas productivas exigió la aparición del consumo de masas como única y urgente forma de realización del plusvalor, aparece la idea de ciudadanía material, ahora de la mano del Estado de Bienestar Keynesiano. El consumidor aparece entonces como actor central de este mecanismo: es la demanda, es el que resuelve cuál es el conjunto de bienes que hay que producir. El Estado, por su parte, consagra y respalda los derechos que permiten acceder a esa ciudadanía material garantizando consumos mínimos universales<sup>2</sup>.

#### b. El proceso de "ciudadanización" y su crisis

La verdadera transformación económica y política que implicó el Estado Benefactor Keynesiano supuso dos aspectos fundamentales: por una parte, la producción masiva de bienes destinados al consumo sostenida por el crecimiento sin precedentes de los consumidores (los propios trabajadores con capacidad adquisitiva); por otro lado, y complementariamente, el otorgamiento de derechos universales materiales al conjunto de la población, en lo que se conoce como proceso de "ciudadanización". Esto es, la garantía estatal del acceso al consumo de determinados bienes y servicios por el solo hecho de ser ciudadano, con independencia relativa de la capacidad adquisitiva determinada por el mercado<sup>3</sup>.

La emergencia de la nueva categoría de ciudadano-consumidor apareció como uno de los rasgos principales de esta forma de articulación entre Estado y sociedad característica del modelo interventor-benefactor. Lo que aparecía en primer plano era el derecho universal a las prestaciones básicas que convertían, precisamente, a todo

---

<sup>2</sup> Por supuesto, no debemos caer en la lógica de la soberanía del consumidor: sostenemos que la oferta sobredetermina la demanda. Olvidar esto lleva a reificar el ideal keynesiano y no poder observar los elementos centrales de la crisis del fordismo.

<sup>3</sup> El Estado Benefactor implicó un doble reconocimiento. Por un lado, el de la centralidad del mercado para la asignación de recursos en el corto plazo. Y por el otro, sus incapacidades "macroeconómicas": para la asignación de largo plazo (esto es más allá del horizonte de valorización del capital) y para una distribución del ingreso capaz de garantizar una equidad social no desfetichizante por el no acceso a mercancías esenciales (una garantía de legitimación).

habitante en "ciudadano" y lo habilitaban -al menos formalmente- a ejercerlo. De este modo, parecía que determinados bienes y servicios, considerados básicos, estaban excluidos de las reglas del mercado, por lo que su prestación se resolvía a partir de la asunción directa por parte del Estado de la responsabilidad de brindarla. Pero debemos recordar que uno de los principios del Estado Benefactor era su lugar funcional como garante de la acumulación del capital. Esto, que marcaba claramente sus límites, le implicaba en la práctica actuar contracíclicamente, a posteriori. Esto implica una contradicción insoslayable: el servicio se debe prestar, y esto presupone un precio (así sea de subsidio). Pero en una sociedad mercantil siempre opera la lógica del mercado: "producir" el servicio implica costos (precios) de materias primas, salarios de recursos humanos. Y alguien debe pagarlos. En síntesis, aún cuando el servicio "aparezca como gratuito" supone, al menos, una tensión presupuestaria, una afectación de recursos públicos que interpelan la soberanía política del Estado.

No obstante la tremenda importancia que ha tenido en el plano discursivo-simbólico la existencia de derechos universales, su efectivización estuvo lejos de ser completa y varió según las sociedades. Al entrar en crisis el financiamiento de las instituciones que sostenían tal universalización, se puso de manifiesto el límite intrínseco del compromiso keynesiano: la propiedad de los recursos que la sociedad necesita para abastecer las necesidades de todos sus miembros sigue siendo privada. Esto es, mientras crecía la demanda de bienes y servicios por fuera de la lógica del mercado, no existía un correlato de ingresos estatales suficientes para proveerla, en la medida en que el Estado no era propietario de los medios de producción social imprescindibles para satisfacerla. Por eso debía obtener sus recursos por vía de impuestos que repercutían sobre la tasa de ganancia capitalista. La tensión entre la necesidad de garantizar la acumulación (con medidas pro-capitalistas) a la par que asegurar la legitimación (mediante el gasto público) derivó en lo que James O'Connor (1973) denominó como "crisis fiscal", ante la resistencia creciente de los capitalistas a "sostener" materialmente el compromiso keynesiano.

Una de las opciones teóricas para solucionar el "cuello de botella" planteado por la modalidad benefactora de intervención estatal, pasaba por la transformación profunda de las relaciones sociales que trababan la apropiación colectiva: esto es, superar el capitalismo con formas de propiedad social. Obviamente, la relación de fuerzas no permitió articular semejante paso, por lo que entre las opciones teóricas posibles para superar esta crisis primó la visión neoconservadora, cuyo planteo principal radicó en retornar a la centralidad del mercado como asignador eficiente de bienes y servicios, y como modo de morigerar las demandas sociales dirigidas al Estado. La supuesta vuelta a la "soberanía del consumidor" implicó dismantelar la noción de ciudadano en tanto portador igualitario de derechos exigibles, para sustituirla por otra que privilegia a quien tiene capacidad de consumo porque tiene recursos para satisfacerla. Es decir, ha implicado una vuelta sin mediaciones a la lógica excluyente del mercado. Desde esta perspectiva, los criterios democráticos y de igualdad social definidos políticamente, que en el modelo interventor-benefactor se colocaban como requisito previo a la situación de consumidor, son expulsados y en su lugar se instaura directamente la primacía de la posición individual relativa en el mercado.

Cabe aclarar que, en realidad, en el Estado Benefactor también primaba la lógica discursiva de Soberanía del Consumidor, pero desde un planteo donde el acento estaba puesto en el consumo de masas, en un ciudadano que elegía libremente qué bienes escogía de las góndolas. Ahora el acento aparece puesto en que vuelva a funcionar el "óptimo asignador", la mano invisible que ya no garantiza demanda para todos, sino "utilización eficiente de recursos".



En el Estado Benefactor el ciudadano consumidor no es concebido como una realidad preexistente. Se crea, a través de un proceso de inclusión social. El mercado, como institución reconocida para la asignación en el capitalismo, se construye institucionalmente. Está en directa relación con la propia construcción estatal. La lógica neoconservadora, en cambio, interpreta una preexistencia "natural" del mercado y sus actores, donde los consumidores recuperan su soberanía y también su "moral", esto es, su capacidad de lucha sin cuartel, individual, por los recursos en juego.

### c. La relación usuario-empresa

Otra cuestión importante es la relativa a la relación que se establece entre los usuarios de los servicios públicos y las empresas privatizadas. En 1989 Vito Tanzi decía que "lo esencial de privatizar los servicios es que así sólo los pagarán quienes los usen"<sup>4</sup>, lo que equivale a decir que los usarán solo quienes puedan pagarlos. Y esta definición es crucial cuando se advierte una firme tendencia a la exclusión total de amplias franjas de la población hacia confines donde pierden la clásica condición de "ejército industrial de reserva" para convertirse en población directamente "excedente" para la reproducción capitalista. Al entronizarse la categoría de "usuario" como referente legitimador, va de suyo que quien no puede acceder a los bienes básicos privatizados pierde, junto con su condición de consumidor, su carácter mismo de ciudadano. La extensión universal de derechos de ciudadanía "sustantiva" típica de las formas benefactoras potencialmente inclusivas, se troca en la exclusión legal que supone la categoría de "usuario legítimo". De este modo, el que pretende proveerse de un servicio sin pagarlo queda inmediatamente en la ilegalidad ya que, además, el Estado no está dispuesto a sostener a legitimidad de su reclamo en tanto ciudadano y mucho menos a proveerlo<sup>5</sup>.

Y aquí vale otra especificación. La idea de ciudadano con derechos universales también supone formas de mediación y representación de intereses colectivos. No se trata solo de preservar la relación individual entre quien presta un servicio y quien lo utiliza, sino de garantizar la existencia plena de los intereses colectivos que especifican la relación de intercambio. La idea de la existencia de usuarios aislados frente a la empresa prestadora de servicios monopólicos conlleva una desigualdad básica en la relación, más allá de los derechos específicos que deban ser respetados y garantizados a través de distintos mecanismos. Porque lo que importa es la dimensión colectiva en la que se inscribe el vínculo individual. Es lo mismo que en la relación entre el trabajador y su empleador, en la cual, si no mediaran las formas de contratación colectiva primarían los contratos de adhesión más extremos, frente a los cuales el trabajador solo tendría la libertad de negarse a suscribirlo, sin posibilidad de discutir ninguna otra cláusula. Primaría así la única racionalidad de la coacción económica que impulsa al trabajador a vender su fuerza de trabajo para poder subsistir.

En el caso de los servicios públicos sucede lo mismo, en la medida en que no es posible para el usuario prescindir del servicio. Cuando hablamos de usuario, a diferencia de consumidor, nos estamos refiriendo a aquél que hace uso de un servicio que ya ha comprado. Esta diferencia temporal no es ociosa. El usuario no tiene,

---

<sup>4</sup>- Citado en el periódico *Acción Popular para la Liberación*, agosto de 1992

<sup>5</sup> El caso del corte de luz que las empresas de electricidad privatizadas están haciendo a los habitantes de barrios carenciados que están "enganchados" ilegalmente al servicio (los "colgados") es sumamente ilustrativo de la complejidad social de la cuestión.

siquiera, la hipotética soberanía formal que se le asigna al consumidor. Se ve sometido a una decisión anterior (suya o de otro). Él puede exigir mejor (u óptimo) servicio, pero ya ha comprado y en el corto plazo no puede definir nada. En el largo plazo, en cambio, él podría definir, si operara en un mercado medianamente competitivo, no comprar más. El dato a resaltar es que si nos encontramos ante un servicio esencial, y éste es monopólico, el usuario es virtualmente prisionero del mismo, no le queda ninguna alternativa: o acepta el contrato de adhesión impuesto por la empresa o se queda sin el servicio. De aquí surge la necesidad de contar con instancias de representación de los intereses de los usuarios, que necesariamente deberán ser colectivas si se pretende otorgarles un grado de fuerza equivalente al de las empresas. El problema es determinar quién debe ejercer la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos-usuarios y a través de qué instancias materializarla de una manera que conjugue la efectividad con la democracia.

## **2. Monopolios y eficiencia social**

### **a. Eficiencia más equidad social: la garantía del óptimo social de producción**

Toda sociedad posee una concentración de recursos en un momento dado (independientemente de la organización de la propiedad en términos individuales o colectivos): el objetivo de la actividad económica se plantea en términos de cómo movilizarlos para obtener la mayor producción posible. Por supuesto que detrás de esta escueta definición se esconden otras decisiones que corresponden al conjunto social: con qué horizonte temporal moverse para alcanzar ese óptimo, cuál es la distribución del ingreso planteada, cómo se articulan ambas cuestiones (en definitiva cuál es la tasa de ahorro social). Y, en términos microeconómicos, cómo se resuelve la particular combinación de la canasta de bienes a producir. De ahí que sostengamos que la construcción de un óptimo social solo será posible cuando:

a) Las decisiones de los consumidores (a partir de manifestaciones concretas de preferencias individuales y colectivas) aparezcan respetadas en la producción. Sabemos que no todos los "consumidores" tienen la misma capacidad de hacerse oír en el mercado. Hay dos categorías de consumidores, los privilegiados y los "pasivos"; estos últimos no tienen derechos, pero sí obligaciones; en cambio los primeros poseen el rasgo que los caracteriza y define: poder optar. Por ello, es preciso establecer una jerarquía en las categorías, ya que la igualdad en tanto ciudadano está por encima de su espacio en el mercado como consumidor, y no puede menoscabarla. Se trata, como veremos en el apartado siguiente, de no absolutizar la soberanía del consumidor, cuando en la escala social hay otras prioridades en juego (por ej. el empleo, la satisfacción de necesidades mínimas para todos, o una trayectoria de crecimiento económica que alcanza su máximo en el mediano plazo).

b) Debe quedar explicitado lo que se denomina "costo social de producción", esto es cuánto paga la sociedad cuando sus recursos son utilizados para producir un bien dado. Cuando hablamos de costo social nos referimos a tomar conciencia de que la producción de un conjunto de bienes se hace a costa de sacrificar otras posibles combinatorias.

Concebimos entonces el óptimo social como la garantía de que las definiciones de a) y b) sean decisivas a la hora de la producción. Cualquier debate sobre más o menos mercado debe quedar supeditado a esta cuestión.

Por su parte, el concepto de equidad social, en el marco de sociedades donde las instancias clásicas del Estado Benefactor sufren un déficit de legitimación, aparece fuertemente vinculado a las capacidades regulatorias que construye la sociedad civil como defensa ante expropiaciones de su poder de decisión por parte de poderes monopólicos.

Pero avancemos un poco más. Cuando se produce la privatización de monopolios, lo que aparece como evidente es la posibilidad cierta de obtener rentabilidad, pero en cambio nada indica que, *per se*, haya eficiencia en general, y menos aún eficiencia social. La eficiencia social supone minimizar costos para que lo ahorrado pueda ser destinado a fines de interés social, como el sostenimiento de los servicios para quienes no puedan pagarlos, su extensión a los sectores que carecen de ellos, el mejoramiento de la calidad de la prestación, o la reducción de los precios.

Y aquí cabe aclarar algunos conceptos. La eficiencia tiene que ver con la minimización de costos para la obtención de un producto o servicio determinado, con prescindencia del precio al que después éste sea vendido. El precio, en todo caso, remite a la rentabilidad -o no- del producto pero no se relaciona directamente con la eficiencia. Otro dato a destacar es que el servicio se paga, es una mercancía, tiene un precio. Por supuesto que significará cosas distintas si lo paga directamente el usuario (precio) o si en cambio solo podemos asignarle un "precio sombra" (costo de producción incluyendo costo de oportunidad)<sup>6</sup>.

En cambio, la idea de ganancia implica la existencia de un beneficio apropiable. En el caso de los monopolios, la inexistencia de competencia garantiza la posibilidad de fijar los precios -y por ende la ganancia-, con independencia de la eficiencia asignativa. Remite a la posibilidad de obtener una tasa de ganancia mayor a la media, y por tanto, a la apropiación de una cuasi-renta.

En la actividad privada, normalmente los frutos de una gestión eficiente que ahorra recursos derivan en un aumento de las ganancias privadas y no en una mejora automática de la eficiencia social. Y ello es así porque una estructura monopólica le garantiza al propietario que el aumento de su eficiencia no podrá ser apropiado por sus competidores. En un mercado competitivo, la lucha por la mayor eficiencia, que implica tanto reducir costos como aumentar calidad, y generalmente ambos, está vinculada a la lucha por ganar porciones de mercado. Un empresario que obtiene un aumento de su eficiencia empresarial podrá decidir, en el marco de su estrategia comercial, bien mantener su tasa de ganancia y tratar de ganar en masa de ganancias aumentando sus ventas, o bien durante un período obtener una cuasi-renta. Pero aún en este segundo caso, sería suicida para él la utilización improductiva de esta última, porque en el mediano plazo la competencia alcanzaría su nivel de eficiencia, y le impediría seguir gozando de ella.

---

<sup>6</sup>Otro debate "espinoso" para la izquierda es el relativo a la utilización de la noción de precio como asignador eficiente (o no) de los recursos. Sin pretender agotar este punto, debemos tener absolutamente en claro que todos los bienes que no son de apropiación libre e ilimitada plantean algún tipo de resolución económica sobre su utilización. Y, salvo que se opte por alguna forma de distribución gratuita (en cuyo caso todavía quedará la definición del problema de las cantidades a repartir) nos aparecerá el tema de la determinación del precio. No podemos negar, entonces, el lugar que ocupa este indicador en la tarea de racionalizar la oferta existente entre los posibles consumidores (entendiendo esta toma de decisiones tanto en términos individuales como colectivos); se trata de una señal insoslayable, lo cual no quiere decir que lo reifiquemos en su expresión de mercado. Sostenemos, por el contrario, que muchas veces sus modificaciones vía impuestos y/o subsidios permiten un mayor acercamiento al óptimo social.

En el monopolio per-se esta lógica no funciona y, bajo ciertas condiciones, la apropiación de cuasi-rentas puede mantenerse en el tiempo, a costa de una menor eficiencia social. De ello se desprende que únicamente regulando socialmente la prestación de una actividad monopólica se podrá apuntar a preservar la eficiencia social. Y es aquí donde aparece la cuestión del control de los niveles de eficiencia social y los problemas que plantea.

#### b. Un núcleo duro: la ganancia y el tema de la información

En tanto que las actividades privatizadas constituyen servicios públicos, los marcos regulatorios existentes contemplan la facultad de los entes de discutir la estructura tarifaria, teniendo en cuenta la estructura de costos y precios y su evolución en el tiempo. Esto significa que los entes deben contar con la información suficiente y veraz que les permita interpretar la ecuación costo-precio. Aquí aparece un problema importante. Por una parte, se trata de establecer mecanismos eficaces que permitan abordar el "núcleo duro" de la actividad capitalista: la ganancia. Este ha sido el punto de disputa clave en todas las épocas. Porque el problema se plantea a la hora de definir los términos de una ganancia razonable *vis a vis* las necesidades sociales que deben ser satisfechas. Se dirá que para eso están los contratos, que son las leyes básicas dentro de las cuales se mueven las partes, y los marcos regulatorios que definen las condiciones en que debe desenvolverse la actividad. Sin embargo, la continuidad en el tiempo de la prestación del servicio supone la contingencia de distintos factores capaces de alterar la ecuación originaria (empezando por uno tan simple como la propia trayectoria tecnológica del sector), amén de que la misma formulación inicial supuso una negociación que cristalizó una determinada percepción y relación de fuerzas entre las partes (en este caso, el Estado queriendo desvincularse de una actividad y los privados dispuestos a asumirla en ciertos términos).

El tema de la ganancia es central. Los capitalistas siempre se han resistido a cualquier intento del sector laboral o del Estado de meterse en el corazón del sistema, para determinar la estructura de costos y tasas de rentabilidad entendidas como "razonables". En la actividad económica en general se suele argüir que la mejor defensa contra la ganancia desmedida es la competencia, es decir, la posibilidad de que los mismos bienes o servicios puedan ser ofrecidos por múltiples productores. En este caso, el problema se plantea al interior de la relación capitalista, esto es, entre trabajadores y empresarios. Recordemos la lucha histórica de los sindicatos por penetrar en la estructura de ingresos-costos de las empresas para discutir sobre bases ciertas no solo las remuneraciones sino las inversiones estratégicas, las necesidades de innovación tecnológica y los niveles de empleo. Precisamente, el caso de la polémica reestructuración tarifaria impulsado por las empresas telefónicas remite a este espinoso punto. Para justificar su pedido de aumento tarifario -aunque disfrazado-, las empresas argumentan que los costos operativos del sector urbano dan pérdida y que están subsidiados por las tarifas interurbanas. Es decir, se apoyan en un tema de costos para sostener su planteo. Sin embargo, cuando se les pide información detallada y objetiva en materia de costos, aducen que contractualmente no está pactado que la regulación se realice en función de la ganancia sino que es por precio, abroquelándose entonces en la hermeticidad de tal información.

En el caso de los servicios públicos, a la preservación de la rentabilidad capitalista se le debe sumar, indefectiblemente, la necesidad de satisfacer demandas sociales amplias. Por tal motivo, si bien la preservación de la ganancia como motor de la actividad sigue siendo inevitable si se persiste en este esquema, la inclusión del interés público introduce una especificidad que complejiza tanto la prestación como el control. La

discusión de la tarifa "razonable", como la de los niveles de inversión e innovación tecnológica requeridos, se convierte en puntos de disputa permanentes. En esta disputa importa entonces la definición de la correlación de fuerzas entre las partes. Y en esta definición intervienen no solo las expectativas de las empresas y su posibilidad de "mudarse" a otra actividad más rentable (ello en relación al movimiento general de la economía), sino la propia concepción económica de la autoridad estatal. Es esta concepción la que le permitirá -o no- interpretar e imponer la voluntad de las mayorías a partir de una relación de fuerzas políticamente favorable, superando además las visiones de corto plazo de horizontes de valorización del capital para asumir un rol de garante estratégico de lo que implica tener una infraestructura competitiva. Porque si se "cree" -como hace el gobierno- que la libertad absoluta de los mercados operará, per sé y en última instancia -aunque no se definan ni sus tiempos ni sus términos-, a favor de la mayoría abstracta de los usuarios, difícilmente se estará en condiciones de discutir desde una posición de fuerza niveles razonables de rentabilidad que, aún respetando la ganancia capitalista, permitan preservar la calidad del servicio, su extensión y su costo decreciente.

Y esto es mucho peor en la Argentina, cuyo Estado Benefactor tuvo una peculiar forma de financiamiento, muy lejos de la tributación centrada en ganancias de los países centrales. En la Argentina no existe una cultura del control de la empresa privada, la soberanía política del Estado en este punto es muy baja. Si no se pudo lograr que pagaran impuestos, en muchos casos ni siquiera que "existan" como empresas (recordar las fábricas con rueditas de las Leyes de Promoción Industrial), evidentemente lograr que garanticen cantidades y calidades de producción -y ni que decir de establecer topes a las ganancias- implica una disputa seria. Hay elementos a favor, por supuesto, como es la imperiosa necesidad de que los servicios funcionen -y a precios accesibles- para la puesta en valor a nivel internacional de nuestros productos, lo que implica la posibilidad de generar un núcleo de buen sentido detrás del término competitividad, siempre que logre modificarse la lógica de mirarla solo desde el descenso del coste salarial.

### c. La noción de servicio público en condiciones monopólicas

La primacía de la perspectiva y las prácticas neoconservadoras, con su énfasis en el mercado, redundó en la entronización de las privatizaciones como solución única para todos los males sociales. En el caso argentino, se produjo una asunción radicalizada de estas propuestas.

La privatización de servicios públicos en condiciones monopólicas -naturales o legales- plantea una nueva dimensión política en torno a la noción misma de servicio público. La idea de servicio público remite a la existencia de bienes -por ejemplo: electricidad, gas, agua, redes cloacales, transporte, etc.- que son imprescindibles para el desarrollo de la vida moderna. Hoy por hoy resulta impensable prescindir de ellos, tanto en la producción económica como en la vida cotidiana. De ahí que la remercantilización plena de estos bienes y su sometimiento a las reglas del mercado resulta sumamente problemática a la hora de reproducir al conjunto social.

En el caso de los servicios privatizados, si se pretende preservar su carácter público, es decir, su objetivo básico de integración social, no pueden quedar librados a las "señales" del mercado. Porque en el contexto actual de desinversión productiva, precarización de las condiciones laborales, aumento de la desocupación y la subocupación y ausencia de un modelo claro de acumulación, va de suyo que la tendencia del mercado será a concentrar recursos y esfuerzos allí donde esté

asegurada la ganancia más inmediata. Es decir, allí donde los servicios puedan ser pagados mejor y las inversiones tengan el mayor retorno, omitiendo cualquier consideración acerca de la eficiencia social. En estas circunstancias se impone la regulación de la gestión atendiendo a preservar la posibilidad de integración territorial y social y a garantizar, precisamente, la prestación eficiente en términos sociales. Se trata de definir política y socialmente qué bienes se integran a ese concepto de lo "esencial", resultando accesible no solo por precio, sino también por cantidad, calidad, y alcance espacial<sup>7</sup>.

### **III- EL PAPEL DE LOS ENTES REGULADORES**

Pensar los entes como árbitros -como pretende la actual conducción económica-, sin especificar la desigualdad relativa en que se encuentran las partes, deja desprotegida a la mayoría de los ciudadanos-usuarios. Porque resulta una falacia el arbitraje "imparcial" entre dos partes que no son iguales; en todo caso, valdría la aclaración acerca del condicionamiento previo a la función de arbitrar. Mientras que los prestadores privados disponen de información, recursos técnicos, materiales y económicos, y de una organización que les permite un acceso directo a las instancias de decisión, los usuarios se presentan dispersos y desinformados, por lo tanto, con una nula capacidad de acceso a las instancias de decisión.

#### **1. Información y control**

Aquí aparece el tema clave del control estatal y la correlativa discusión en torno a la burocratización y a la corrupción. Debemos partir de la comprensión de que el Estado no es una instancia mediadora neutral, sino que articula una relación social desigual -capitalista- con el objetivo, justamente, de preservarla. No obstante esta restricción, que aleja cualquier falsa ilusión instrumentalista -es decir, "usar" libre y arbitrariamente el aparato estatal como si fuera una cosa inanimada operada por su dueño-, es posible aún pensar en márgenes de autonomía relativa de la gestión pública. Para ello, es necesario forzar el comportamiento real de las instituciones estatales para que se adapten a ese "como si" de neutralidad que aparece en su definición formal. Es preciso aprovechar la apelación al "interés general" para imponer medidas que preserven el interés mayoritario. Claro que esto no es algo sencillo y entraña peligros intrínsecos. Porque la ficción del interés general se enfrenta cotidianamente a la cooptación de las instituciones estatales por intereses específicos, que plasman, se materializan, en las propias instituciones.

Con relación al tema de los entes reguladores, algunos autores (Bárbara, 1994) señalan el peligro de que sean capturados por las empresas reguladas, distorsionando su razón de ser, es decir, impidiendo la primacía del interés general por sobre el particular. Esta observación no es banal, en vistas a la experiencia que señala la desproporción económica y técnica entre quienes son controlados y quienes deben controlar, desproporción que solo una presencia estatal (entendida como fuerza pública) fuerte y decidida a ejercer su papel puede equilibrar.

En tal sentido, se trata de obligar a las empresas a proporcionar toda la información necesaria para efectuar un efectivo control y de idear mecanismos que permitan una

---

<sup>7</sup> Acá resulta muy interesante confrontar con las ideas conservadoras que, para posicionarse frente a un conflicto sindical, adoptan una visión muy amplia de "servicios esenciales", que después reducen abruptamente cuando se trata de garantizar su existencia cotidiana. Así, por ejemplo, se señala la esencialidad del transporte público a los fines de la represión de conflictos laborales, pero no se duda al cerrar ramales ferroviarios que son única vía de integración territorial, ni se garantiza una calidad mínima a la prestación del servicio automotor de pasajeros.

recopilación completa y veraz de los datos. Por ejemplo, será necesario que el control de la calidad en la prestación de los servicios no quede librado a la exhibición periódica de los reclamos por parte de la empresa, sino que requerirá de la existencia de mecanismos apropiados en el propio ente regulador -tales como encuestas permanentes sobre niveles de satisfacción en la prestación del servicio, registro automático computarizado de los reclamos en la empresa y en el ente, seguimiento de casos testigo de reclamos escogidos al azar, para verificar como se efectivizaron-, así como de instancias de descentralización funcional que inmediaticen la actividad regulatoria, aproximando los entes a los usuarios.

Justamente para conjurar el problema de la asimetría informativa - vinculado a las dificultades del regulador para acceder a información veraz de la empresas- los entes deben establecer mecanismos de interacción fluidos y permanentes con los usuarios de servicios, que son los que pueden aportar información fidedigna y abundante para ser procesada por el regulador

Pero simultáneamente aparece el tema central de la necesidad de que esa información concentrada de la que dispongan los entes resulte transparente, constante e inteligible para todos los ciudadanos. Esto es, tanto sobre la estructura de costos, los niveles de calidad de los servicios, el cumplimiento de las normas de seguridad y de los compromisos de inversión establecidos, en lo que hace a las empresas prestadoras, como todo lo que tiene que ver con la gestión de los entes mismos: estructura funcional, dotación de personal, capacitación técnica, actividades cumplidas, etc. Porque datos indescifrables no son información sino confusión. Por otra parte, la información transparente resta márgenes de maniobra para los manejos turbios. Cuantos menos informes confidenciales, fondos reservados y "cajas chicas" existan, menores serán las posibilidades de hacer de ellos un uso delictivo o aún discrecional. No se trata tampoco de atarle las manos a los funcionarios y de impedirles una gestión eficaz. Se trata, nada más ni nada menos, de que justifiquen lo que hacen de cara a la sociedad, inaugurando un estilo de gestión transparente y responsable de la "cosa pública".

Como contracara a la necesidad de fortalecimiento de los entes, aparece el temor al exceso de burocratización encarnado en el crecimiento exponencial de la institución como fin en sí misma, para satisfacer requerimientos internos de autopreservación y, podríamos agregar, para sostener el clientelismo político. Como antídoto a estas prácticas es necesario que las instancias estatales, en este caso los entes reguladores, tengan mecanismos de control efectivos por parte de la ciudadanía. Este es el viejo tema de "quien controla al que controla". La respuesta posible: el ciudadano a través de mecanismos democráticos de participación. Y aquí debe quedar claro que no basta con la simple presencia testigo del control ciudadano. Por supuesto, este control podrá lograr que ciertos incumplimientos puntuales no sucedan; pero de lo que se trata es de una participación estratégica sobre la trayectoria futura del servicio, lo que incluye sus costos, sus cantidades y calidades y su desarrollo tecnológico

Y el tema de la información vuelve a aparecer como fundamental. Es preciso *aumentar sustancialmente la transparencia de la información* para el usuario, tendiendo a fomentar mecanismos participativos que permitan su real incidencia en la toma de decisiones que lo afecten. Y la única garantía para los ciudadanos usuarios es contar con información, acabada pero inteligible, que les permita elegir y decidir.

Porque existe el legítimo reclamo ciudadano de estar informado y poder decidir sobre los aspectos que afectan la vida cotidiana. Para ello es necesario diseñar canales de participación real que permitan -y fomenten- controlar la gestión de lo público. En el caso

de los servicios públicos privatizados, esto se traduce en las instancias que posibiliten no solo resolver los reclamos individuales, sino los aspectos más globales que tienen que ver con la fijación de tarifas, las decisiones de inversión, las políticas de expansión y cambios de tecnologías.

En cambio, los entes reguladores existentes han sido concebidos como receptores de reclamos en segunda instancia, es decir, cuando las empresas no contestan o no resuelven de manera satisfactoria, la demanda de los usuarios respecto a incumplimientos de normas de calidad, irregularidades tarifarias, etc. Pero si la relación entre el ente y los usuarios se restringe a esta tarea, queda coartada la posibilidad de conceder un rol más activo para los usuarios en el proceso de control de la eficiencia y la eficacia en la gestión de las empresas.

## **2. Acerca de la participación**

Lo anterior nos lleva a formular algunas precisiones en torno a un tema que tiene también aristas míticas: la participación ciudadana. La participación es un mecanismo que apunta a profundizar la democracia pero complejo de operativizar más allá de la invocación retórica. Por eso no se trata de apelar a ella como algo mágico sino de crear los canales para que sea posible y efectiva cuando resulte necesaria. Debemos partir de reconocer que la mayoría de las personas -y menos en los tiempos que corren- no suele participar en forma genérica, es decir, por el solo interés de "participar", sino a través de canales y situaciones concretas cuando entiende que su participación cobra algún sentido. Normalmente suele preferir delegar sus responsabilidades en otros. Por eso no se puede esperar que, por convocarse a la participación, la gente se lance masivamente a ella, aunque la convocatoria la formule un gobierno progresista. También es cierto que abundan las experiencias frustrantes de quienes, convocados a participar, se encontraron sin los mecanismos efectivos para tomar decisiones y llevarlas a la práctica. De ahí que las convocatorias participativas suelen chocar con cierto escepticismo. Por eso, la participación no se trata solamente de formularla, sino de hacerla efectiva, lo que implica crear los canales que la posibiliten. A partir de estas realidades concretas es que se abre la posibilidad de expresión y contribución democrática para la elaboración de las estrategias de resolución de los problemas comunes. Para que esta posibilidad no se frustre es preciso generar con hechos, desde el espacio público de las instituciones estatales, el convencimiento de que las acciones encaminadas a modificar la realidad son el resultado de la propia participación junto a la de otros. De este modo, una experiencia de participación será exitosa cuando quien tome parte de ella pueda seguir el curso de lo que se resolvió y verificar su cumplimiento.

Por otra parte, si se convoca a entidades de la sociedad civil a que participen en el control de la gestión de los servicios privatizados, por ejemplo, será necesario que ello no quede librado a la buena voluntad asociacionista de sus miembros y que el Estado, en cambio, preste los recursos necesarios para que pueda ser efectiva. Promover, por ejemplo, que las asociaciones vecinales<sup>8</sup> de usuarios de servicios públicos participen con voz y voto en los entes reguladores deberá corresponderse con la asignación de los recursos para que puedan funcionar y, simultáneamente, para que sus propuestas sean efectivamente procesadas por los entes públicos. Porque muchas de las experiencias frustradas de participación autogestionaria no se deben al desgaste de la práctica

---

<sup>8</sup>También resultaría importante propender a la creación de una red de Asociaciones de Defensa del Usuario, y crear oportunidades para el surgimiento y desarrollo de las organizaciones representativas. Ello implica, por parte del Estado, desde acciones legales para facilitar su reconocimiento, hasta apoyos materiales, técnicos e informativos.



democrática sino a la carencia de recursos para materializar las decisiones. Insistimos: el involucramiento de la sociedad civil y de sus organizaciones autónomas en la cuestión pública debe estar asegurado por un respaldo institucional efectivizado en la disponibilidad de recursos. Esta forma reduce el peligro de la burocratización parasitaria -y la utilización clientelar de las instituciones públicas- a la par que garantiza la posibilidad de delinear un funcionamiento verdaderamente democrático que preserve los intereses mayoritarios.

Sin embargo, no somos ingenuos. No creemos que se pueda generar automáticamente el protagonismo de la sociedad civil que entendemos imprescindible para una gestión al servicio de los intereses populares, ni que se trate de volver a una mítica de tiempos que ya pasaron, como si pudiera regenerarse a voluntad y con independencia de las condiciones objetivas. Sabemos que partimos de una sociedad donde se ha roto a sangre y fuego buena parte de su entramado solidario y de una época signada por el individualismo feroz. No creemos, entonces, que ni siquiera el avance de una fuerza progresista en el plano electoral generará automáticamente un aluvión participativo. De hecho, no sucede ni parece ser la demanda mayoritaria, encaminada a exigir honestidad y efectividad en sus representantes -lo que no es poco-.

Sin embargo, tampoco se trata de cristalizar esa realidad y renunciar a modificarla. Es imprescindible que los sectores progresistas, desde el llano y eventual pero fundamentalmente desde la función pública, promuevan los mecanismos para ir gestando formas nuevas y no frustrantes de participación democrática.

### **3. Algunas propuestas**

Un ejemplo para que el conjunto de los ciudadanos-usuarios pueda ejercer sus derechos, puede ser la realización de una amplia tarea de difusión e instrucción a través de los medios de comunicación masiva. Para ello sería interesante promover la disposición de espacios radiales y televisivos, donde además de orientar e informar al usuario, se le permita canalizar sus propuestas. En estos espacios podría difundirse una Guía Orientadora de Trámites y los respectivos Reglamentos del Usuario de cada servicio.

Otra propuesta podría ser la creación de Departamentos del Consumidor en cada municipio o ciudad cabecera, donde se concentren los trámites de reclamos de todos los servicios bajo control comunal. Un ejemplo es el Departamento del Consumidor de Nueva York, organizado en divisiones especiales para los distintos servicios y donde, para dar curso a las denuncias, cada empleado tiene a su disposición una computadora con información proveniente del archivo de la empresa prestataria del servicio. Esta modalidad operativa permite solucionar la mayoría de las quejas en el ámbito del departamento, evitando el desplazamiento del usuario por diversas dependencias.

Desde el lado del Estado, los entes reguladores deberán contar con conducciones electivas, con mandatos revocables y con personal idóneo, seleccionado en concursos transparentes, que rinda cuentas permanentemente de su gestión ante la ciudadanía en sus dos niveles: los representantes electos en el Parlamento y las entidades independientes de la sociedad civil. Ellos serán los encargados de "controlar al que controla".

Las Audiencias Públicas podrían constituir una de las instancias apropiadas para controlar las acciones de las empresas involucrando en forma activa a los usuarios.

Actualmente, las Audiencias han sido establecidas como instancias para reclamos de suma gravedad, pero es preciso impulsar que se impongan como mecanismo a través del cuál las prestatarias presenten pronósticos de servicio y opciones de provisión y demanda, a los efectos de ser examinados también por los representantes de los usuarios. -como es usual en Estados Unidos-. Este proceso ayuda a prevenir la construcción de instalaciones innecesarias, además de asegurar la continua expansión de opciones de abastecimiento según se necesiten. El control sobre estos aspectos resulta de vital importancia pues, teniendo en cuenta el papel fundamental que juegan las empresas de servicios públicos como proveedoras de la infraestructura esencial en el desarrollo industrial, comercial y urbano, cabe la posibilidad de que los operadores privados se conviertan en "autoridades de planeamiento de facto" considerando criterios de rentabilidad al margen de las efectivas necesidades de mantenimiento y expansión de los distintos servicios.

Es fundamental propiciar que la representación de los usuarios en las Audiencias no quede limitada a la resolución de controversias particulares y aprovechar este mecanismo para involucrar a las organizaciones representativas de usuarios, Comisiones de Vecinos, Asociaciones profesionales, etc., en los procesos administrativos de decisión, garantizando una adecuada representación de todos los intereses afectados y estimulándose, de este modo, una mayor transparencia en la tarea de los entes. La gran concurrencia registrada en las recientes audiencias en el sector de teléfonos y el frustrante desarrollo de las mismas, expresan tanto su actual inoperancia como su potencialidad participativa.

#### **IV- REFLEXIONES FINALES**

Si la regulación solo es concebida en función de la alternativa *mercado - no mercado* se corre el riesgo de quedar anclado en una falsa antinomia, pues todos los mercados existentes son imperfectos y, en todo caso, la alternativa real de mercado ante la regulación pública necesita ser juzgada a través de los costos de operación y los beneficios recibidos.

Por otra parte, desde esta postura, el óptimo de eficiencia respecto del funcionamiento de los mercados se define en última instancia, en función de la maximización de la satisfacción de los individuos que, reducidos a la categoría de consumidor y/o usuario, quedan despojados de un referente inclusivo mas amplio como es el de su carácter de ciudadanos.

Y es respecto de este punto que consideramos a la regulación como una cuestión política: si no se contempla el aspecto de la ciudadanía ni se concibe a las instituciones como formas de relación que ayudan a definir el modo político de vida de una sociedad, se corre el riesgo de reproducir los mismos vicios que han caracterizado desde larga data a la intervención estatal. Solo la interacción efectiva entre los organismos reguladores y los ciudadanos pueden asegurar su legitimidad y permitirán dar prueba de una modalidad diferente en el ejercicio del poder.

En este sentido, es el fortalecimiento de la sociedad civil y no el de la sociedad mercantil el mayor reaseguro para que los reguladores puedan establecer reglas de juego claras y precisas, garantizando así un adecuado equilibrio entre la rentabilidad de las empresas, los derechos de los usuarios y la calidad de vida de la población en general.

Para concluir, queremos formular algunas ideas más generales en torno a la factibilidad de aplicar medidas progresistas, que incluyen, obviamente, el tema de la regulación efectiva de servicios públicos. Es preciso tener en claro que no es posible pensar en una gestión de izquierda, progresista o siquiera reformista, sin evaluar que ella generará, por sí misma, conflicto. En este marco, consideramos erróneo plantear que es imposible o inconveniente proponer medidas de fondo que replanteen el rumbo socioeconómico actual -como por ejemplo, la revisión de los procesos de privatización- argumentando que generará confrontación, porque la pugna va a estar instalada con el solo hecho de que se plantee la posibilidad del acceso al gobierno de una alternativa diferente.

Un proyecto alternativo deberá, entonces, tener absolutamente en claro que los "consensos" a veces serán posibles, que las ingenierías políticas podrán funcionar en algunas ocasiones, pero que en la centralidad de la cuestión está abierto un conflicto que hoy no permite mucho margen de libertad para gestionarlo sin afectar intereses poderosos.

A la hora de actuar, es necesario partir de un cuadro realista de las relaciones de fuerzas actuales. Esto, hoy por hoy, significa reconocer el grado inusitado de poder que han acumulado los grupos económicos frente al resto de la sociedad y que les permiten imponer fuertes condicionamientos objetivos al accionar político. El virtual chantaje capitalista que condiciona la inversión a la obtención de cada vez mayores reivindicaciones y garantías por cierto no es ilusorio. La estabilidad, en ese marco, aparece ante el conjunto de la sociedad como el único punto de concesión materializable que aquél está dispuesto a sostener en las actuales condiciones. Asumir esta correlación de fuerzas no equivale a darla por cristalizada. Una propuesta alternativa que intente representar intereses populares debe plantearse una estrategia que le permita cambiar esa correlación y no simplemente operar en ella, es decir, ubicarse más allá de los márgenes estrechos que le permite la coyuntura y evitar convertirse en una variante "prolija" del esquema actual. Este cambio no puede darse únicamente en el plano técnico de las medidas concretas a proponer, sino que será en el plano del discurso político-económico donde se dará la primera disputa. Por eso no puede renunciarse desde el comienzo a proponer un cambio en las reglas de juego por temor a las sanciones del establishment.

En el tema de las privatizaciones y la regulación de servicios públicos, como en todos los demás que hacen a la función de gobierno, para construir poder será preciso apelar a las voluntades mayoritarias. Solo de este modo podrá enfrentarse con algún grado de disputabilidad real a los intereses dominantes.

## **BIBLIOGRAFIA**

**BARBARA, Jorge** "El Estado post privatizador: los Entes Reguladores", en Revista *Aportes*, Año 1, Otoño 1994, Buenos Aires..

**DEVLIN, Robert** "Las privatizaciones y el bienestar social", en Revista de la *CEPAL*, N°49, abril 1993 .

**LOPEZ, Andrea** "Los entes reguladores de servicios públicos: análisis normativo y experiencias de funcionamiento". Colección Estudios e Investigaciones, Serie Reforma del Estado, INAP, Buenos Aires, 1993.

**O'CONNOR, James** *LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO*, Editorial Península, Barcelona, 1981.

**RIMULI, Verónica** "Los reguladores ¿reemplazan a la competencia?", en Revista *Mercado*, Buenos Aires, abril 1994.

**THWAITES REY, Mabel** “¿Qué Estado después del estatismo?. Un análisis de la política de privatizaciones en la argentina. (1984- 1993)”, en EL REDISEÑO DEL PERFIL DEL ESTADO, Documentos a Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1994(a).

**THWAITES REY, Mabel** “La necesaria irrupción de lo plebeyo”, en COMO GOBERNARA EL FRENTE GRANDE, Ediciones La Urraca, Buenos Aires, 1994(b).

**THWAITES REY, Mabel** “Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones”, en Revista *DOXA*, Nro.9-10, Buenos Aires, 1993.