

## LOS FINES DE LA REGULACIÓN. “OPORTUNISTAS” Y CLIENTES\*

*Mabel Thwaites Rey*

*Andrea M. López*

El cuestionado funcionamiento de los entes reguladores, tras una década de gestión, reaviva la polémica en torno a las obligaciones del Estado como “controlador” de los servicios públicos privatizados. Políticos, administradores y académicos de diversas especialidades han alertado sobre el necesario fortalecimiento de las capacidades institucionales que, como en cualquier otra dependencia pública vinculada con tareas de supervisión y control, supone dotar a las agencias de los recursos tecnológicos y humanos adecuados para poder cumplir con los objetivos de política pública asignados. No obstante, el deficitario control estatal más que apoyarse en razones de medios remite de manera contundente al problema de los fines de la regulación.

El discurso predominante –suscripto por el nuevo equipo gubernamental- considera que la introducción de competencia en los mercados de servicios es la mejor garantía para la protección de los intereses de los usuarios. De esta forma, la intervención reguladora es un mero y problemático sucedáneo, que debe interferir lo menos posible en la lógica de acumulación indicada por el mercado. Así planteado, el argumento guarda coherencia con los principios que inicialmente animaron la política de regulación en la Argentina.

En efecto, durante el gobierno de Carlos Menem la política de regulación constituyó un eje virtualmente residual del proceso privatizador, por lo que las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que, de ningún modo, debían desalentar a los posibles inversores. Así, los impulsores de la reformulación del sector público argentino manifestaron insistentemente la necesidad de minimizar la intromisión del Estado. Como ejemplo de esta concepción, podemos citar las palabras del ex-titular de la disuelta Secretaría de Transporte, Energía y Comunicaciones, Carlos Bastos: “hay que tener cuidado con los organismos de regulación (...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”.<sup>1</sup> Más terminante aún es la afirmación del ex-ministro Barra, para quien “el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule”.<sup>2</sup>

Sin embargo, y aún cuando los avances tecnológicos permitieran romper las condiciones monopólicas, la opacidad de los contratos, la enorme disparidad de información y de capacitación para interpretar las características técnicas de las ofertas y las cláusulas legales que se dan entre la empresa y el cliente, vuelve muy relativa a la competencia en términos del resguardo de los derechos de los consumidores y usuarios. Por otra parte, en tanto la prestación de los servicios públicos afecta a un conjunto suficientemente importante de población, su conversión en una relación comercial entre actores privados resulta, cuanto menos, compleja. Como destaca Muñoz (1996), en aquellos servicios cuya provisión es aceptada como una responsabilidad colectiva, los agentes privados “hacen actividad pública” y, como tal, el Estado debe retener la responsabilidad del “gobierno del mercado” (Wade, 1990).

Dichas premisas pueden ser tildadas de reglamentaristas, burocráticas y proclives a

---

\*Publicado en *Enoikos*, N° 17, Año VIII, noviembre de 2000, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

<sup>1</sup>Diario Página 12, 15-6-96

<sup>2</sup>Diario Clarín 24/11/98

incentivar prácticas corruptas. Pero lo que se advierte, en cambio, es que con el agua de la corrupción se suele tirar al chico del control público, imprescindible para asegurar la transparencia y evitar y castigar los posibles abusos de las decisiones privadas asumidas en el ámbito del mercado.

### **Oportunismo gubernamental vs oportunismo empresario**

Coherente con la lógica de no interferencia estatal, en la literatura especializada en regulación se insiste permanentemente en evitar que se produzca “oportunismo gubernamental”, dado cuando la autoridad política aprovecha determinadas circunstancias para imponer decisiones perjudiciales para las empresas (reducción de tarifas, aumento de gravámenes, etc.), abusando de una posición de fuerza circunstancial y de los resquicios legales ofrecidos por el esquema regulatorio. Abdala y Spiller (1999) afirman que para que una reforma económica sea exitosa debe ser creíble a los ojos de los inversores y sostenible en un horizonte de mediano y largo plazo. La credibilidad se apoya, entre otros sustentos, en acotar al máximo posible el riesgo de expropiación administrativa, sea ésta directa, a través de la nacionalización, o indirecta, mediante cambios en las regulaciones de precios, impuestos, etc. Porque si los inversores perciben que el riesgo de expropiación es demasiado alto, demandarán a cambio una prima de riesgo muy elevada o, incluso, no arriesgarán su capital.

En la misma tónica, Llach (1999) observa que para el caso de los servicios públicos privatizados, el oportunismo gubernamental se manifiesta en el aprovechamiento de decisiones irreversibles, tales como las efectivizadas en activos hundidos, para ejercer comportamientos expropiatorios mediante regulaciones excesivas, impuestos extraordinarios u otras exacciones violatorias de reglas preestablecidas o, en algunos casos, usufructuadoras de ambigüedades propias de contratos incompletos. Estas cuestiones traen aparejadas las más de las veces situaciones de inseguridad jurídica, por lo cual para minimizar los comportamientos oportunistas resulta crucial “no sólo la existencia de reglas, sino también de reglas para modificar dichas reglas”. Según el autor, “los contratos son casi siempre incompletos, dejando casi siempre algún margen para la discrecionalidad y para la “filtración” de criterios puramente políticos”. Y es en estos márgenes donde advierte los mayores peligros (Llach, 1999).

Aún sin desconocer los riesgos antes explicitados, vale la pena aclarar algunas cuestiones. En primer lugar, en el caso de los servicios públicos, buena parte de los activos hundidos fueron efectuados en la etapa de gestión estatal. En cuanto a los aportes nuevos que se “hunden”, por lo general se financian con el “ahorro” generado por medio de las tarifas que pagan los usuarios. En otras palabras, no son inversiones genuinas de capital empresario de riesgo, sino compromisos crediticios asumidos sobre la base de su recuperación por la vía de las tarifas. El problema principal, cuando se habla de los riesgos, es el relativo a la tasa de rentabilidad, la ganancia que esperan obtener quienes operan en una determinada actividad. El riesgo expropiatorio siempre está, según estos teóricos de la regulación, en la tentación del político a pensar que esa ganancia es excesiva, y por tanto a pretender expropiarla, desincentivando de ese modo el impulso empresario a innovar, expandir y mejorar la eficiencia del servicio explotado. Es entonces cuando, para defender los niveles de rentabilidad alcanzados, se plantea que éstos son imprescindibles para garantizar inversiones que favorezcan a los consumidores o usuarios futuros. De ahí que cualquier modificación de la rentabilidad sea presentada como una “irracionalidad” atentatoria del bien común intertemporal, en beneficio de intereses inmediatos de usuarios –o políticos- actuales.

El dilema a resolver es cómo definir un óptimo social que involucre los intereses de

todos los actores en juego. Los defensores a ultranza del mercado dirán que hay que dejar actuar sus leyes naturales sin interferencias políticas. Pero esas leyes supuestamente naturales están preñadas de relaciones de poder, de política. Porque ¿cómo se define una tasa de rentabilidad “razonable” para una actividad dada, en un país dado, en un tiempo histórico determinado? Y en el caso de los servicios públicos ¿no son definiciones políticas las que diseñan los marcos para el desarrollo de la actividad, evaluando condiciones económicas, sociales y políticas y apostando a producir determinados resultados, que luego podrán o no verificarse? Se trata, en suma, de correlaciones de fuerza que se expresan en la práctica concreta.

La experiencia argentina ha mostrado que existe un peligro inverso al oportunismo gubernamental –y más frecuente–: el “oportunismo empresario”, derivado de utilizar la debilidad ocasional del Estado en determinado momento para imponerle condiciones más beneficiosas para los privados. La amenaza de hacer caer una concesión –con el costo político que conlleva–, de no replantearse un esquema de inversiones incumplido, o el tratar de renegociar otras ventajas –como la prolongación del plazo contractual– ofreciendo a cambio inversiones política o económicamente necesarias en el corto plazo, son ejemplos de ello.<sup>3</sup> De la misma forma, la decisión estatal de no imponer reglas de juego más firmes, afincada en la convicción de que debe ser el mercado el verdadero disciplinador, refuerza la conducta oportunista empresaria. En la actualidad, y ante cualquier intento de revertir alguna condición inicial, los empresarios se abroquelan tras el argumento de la “seguridad jurídica”. Sin embargo, este principio se diluye rápidamente en un baño de realidad cuando son las propias empresas las que demandan renegociaciones contractuales (servicios ferroviarios, subterráneos, agua potable, contratos petroleros, correo, aeropuertos, etc.) para aliviar sus cargas comprometidas y garantizar, en consecuencia, la obtención de niveles más altos de rentabilidad.

Este aspecto relevante no ha merecido un tratamiento sistemático en la literatura especializada. Sólo se lo reconoce parcialmente y como una “falla” puntual, antes que como un riesgo simétrico al del temido oportunismo gubernamental. En algunas formulaciones teóricas se reconoce el riesgo de captura del órgano regulador por parte de la empresa regulada, favoreciéndose sus intereses en perjuicio de los usuarios. Pero es preciso ser contundente: la principal preocupación de quienes teorizan sobre la regulación suele ser el evitar la influencia (siempre entendida como nefasta, explícita o implícitamente) de la política sobre las leyes “naturales” de la economía, y no la inversa. De modo tal que las evidencias reales, tanto de captura como de oportunismo empresario, son en general presentadas como pequeñas desviaciones de los postulados teóricos “correctos”, que deben corregirse sólo por la vía del remedio infalible de la competencia.<sup>4</sup>

Pero más allá de la teoría que se pretenda llevar a la práctica, la regulación efectiva de concesiones de servicio pactadas por plazos muy prolongados requiere capacidades

---

<sup>3</sup> Un ejemplo concreto: la oferta de Repsol-YPF de aumentar en unos 2.000 millones de dólares, en los próximos 5 años, las inversiones comprometidas para el riquísimo yacimiento neuquino Loma de la Lata, a cambio de prorrogar por 10 años más –hasta 2027– el contrato de explotación. La evidente necesidad actual del país de atraer inversiones coloca a la empresa ante la posibilidad de ejercer oportunismo, obteniendo una ventaja desproporcionada.

<sup>4</sup> Las reflexiones de Abdala y Spiller (1999) acerca de la privatización del servicio de agua potable son bastante ilustrativas: Los autores plantean que “...aún en el caso de no haber existido conflicto con la regulación, la empresa hubiese tenido imposibilidad financiera para sostener los niveles de inversión requeridos en el contrato. Esto sugiere que, si se descarta el uso de fuentes alternativas de financiamiento (aporte de capital propio, etc.), *Aguas Argentinas* pudo haber ejercido *low balling*, es decir, realizar una oferta optimista y ganadora, especulando con la debilidad *ex post* del regulador para ejercer oportunismo empresario”.

ciertas e independencia –del gobierno y de las empresas- de los entes de control y el mantenimiento de una ecuación equitativa en las cargas y beneficios de ambas partes del contrato durante toda su vigencia. Porque esta es la única forma de evitar enriquecimientos injustificados de alguna de ellas, derivadas de un ejercicio “oportunista” de poder eventual.

Claramente, las condiciones contractuales pautadas suman serias asimetrías a las ya existentes entre las dos partes (empresas y usuarios) involucradas en el proceso de regulación y ponen al descubierto los límites intrínsecos del control estatal: las obligaciones impuestas a los prestadores en materia de tarifas, calidad e inversión, así como la constatación de su efectivo cumplimiento, operan como sustento de la preservación de la ganancia empresaria en detrimento de las demandas y necesidades del conjunto social. Así lo evidencia la normativa regulatoria actual, preocupada en detallar minuciosamente los mecanismos de control y las penalidades correspondientes para los usuarios que no pagan el servicio, y eludiendo precisiones cuando se trata de sancionar los incumplimientos de las empresas.

En cuanto al problema de la imprevisión en los contratos de larga duración, para la mayoría de los expertos las modificaciones en lo pactado sólo pueden justificarse ante el imperativo de adaptación de las normas al cambio tecnológico. Sin embargo, una racionalidad basada en el bien común haría necesario que quien contrata con el Estado para prestar un servicio público monopólico, acepte el compromiso de variar las condiciones si éstas perjudican notoriamente el interés general. Porque los objetivos de servicio público propuestos por el Estado no pueden quedar desligados de la fijación de un óptimo social, que debiera ser contemplado como una obligación liminar para el operador privado. De lo contrario, y dada la usual poca transparencia en la definición de los contratos, lo que en realidad se defiende es la obtención de una suerte de "patente vitalicia" que sólo pueda alterarse cuando aparezca afectada la ecuación económico-financiera en perjuicio de la empresa.

### **Los modelos de regulación**

Las transferencias de servicios públicos al sector privado fueron diseñadas tomando como modelos dos tipos de esquemas: mientras en algunos casos se pautaron inversiones, en otros se fijaron metas de calidad. A favor de la primera opción jugó como argumento central que el ingreso de los privados traería la disponibilidad de fondos para inversión de los que carecía el Estado para hacer crecer los servicios públicos. Sin embargo, aquí caben algunas consideraciones.

En primer lugar, lo que las empresas ofrecieron, en términos generales, no fue dinero propio para invertir a riesgo, sino capacidad de endeudamiento. Esta capacidad estuvo ligada, principalmente, a la disposición del mercado internacional -en un momento de excepcional liquidez- para prestar a los consorcios privados que se hicieron cargo de los servicios públicos. Pero, sobre todo, esa aptitud para tomar deuda estuvo y está dada fundamentalmente por la rentabilidad esperada por operar una actividad monopólica de servicios, que se basa en la posibilidad de cobrar tarifas apropiadas en un mercado de usuarios cautivo.

Las inversiones que se proyectan y financian tienen una base cierta y sólida: la capacidad contributiva de los usuarios, que por la vía de las tarifas no tienen como eludir tal contribución. Los operadores de servicios públicos, de este modo, no arriesgan dinero propio en inversiones, porque estas se recaudan directamente de las tarifas. De hecho, sus desembolsos para nuevas obras están condicionados a la autorización de traspaso de los mayores costos implicados a las tarifas. Lógicamente,

las inversiones de capital tienen que poder ser recuperadas por la vía de las tarifas, pues de lo contrario implicarían una “donación” irracional desde la lógica económica y desde el sentido común. Nadie sensatamente pretendería que un costo no pueda ser recuperado. Pero lo que está en juego es otra cosa: determinar la rentabilidad que se suma al costo de las mejoras y que también se incluye en los precios que pagan los usuarios.

La “teoría económica de la regulación” plantea el tema del “costo de oportunidad” del capital. De este modo, se puede calcular una rentabilidad por debajo de la cual no habría interesados en arriesgarse a operar en una determinada industria. En el caso de las privatizaciones argentinas, se alegó que el riesgo país hizo que el costo de oportunidad se elevara mucho, por lo que ese contexto forzó a otorgar más beneficios a los privados para interesarlos en las ofertas. Sin embargo, cabría acotar que la concepción económica global que ha imperado tradicionalmente en el sector empresarial argentino, poco inclinado a la competencia y sesgado por una lógica cortoplacista -e irradiada, agreguemos, hacia los inversores extranjeros-, tuvo mayor incidencia en esta cuestión que los problemas vinculados con la real eficiencia asignativa.

El manejo de una empresa de servicios masivos monopólica es un negocio de esperable rentabilidad, de ahí la significativa cantidad de interesados locales y del exterior –operadores y bancos tenedores de títulos de deuda- en participar en las privatizaciones argentinas. El dilema que plantea la teoría prevaleciente es determinar el precio por debajo del cual no habría interesados en invertir en una industria, o se podría dar una retirada de esos “capitales” hacia otros destinos más rentables. Indudablemente, no se puede considerar racional establecer condiciones a los privados que impliquen operar sin recuperar costos o con rentabilidades muy inferiores a la media de una industria. Pero otra cosa distinta es asegurarles ganancias desproporcionadas, pactadas en condiciones económicas del país muy desfavorables, con el pretexto de no dar “malas señales” a los mercados. Este punto es crucial y en él se juega uno de los ejes de transformación fundamental si se pretenden saldar las asimetrías regulatorias vigentes.

Quienes critican el esquema regulatorio que estipula inversiones fijas esgrimen en su contra la rigidez que introduce en los contratos de larga duración, lo que lleva –como de hecho ocurrió- a sucesivos reajustes de pautas y renegociaciones contractuales.<sup>5</sup> Porque pueden haberse establecido metas que la realidad luego muestre como erróneas, insuficientes o inapropiadas, empujando a su modificación. El caso de Aguas Argentinas es un clásico de los problemas derivados del incumplimiento de las metas de inversión. Como contrapartida, se plantea la opción de fijar metas calidad para los servicios, que dejan librada a la decisión empresarial el ritmo y tipo de inversiones requeridas para asegurarla. Pero aquí se presenta el problema de la capacidad efectiva del regulador para fiscalizar en forma constante el sostenimiento de la calidad comprometida y para imponer las sanciones cuando ello no se verifica. El caso de Edesur, con el apagón de febrero de 1999, resulta un claro ejemplo de los conflictos que pueden emerger al no controlarse el ritmo y calidad de las inversiones. Porque la eficiencia asignativa de la empresa, que la lleva a maximizar su rentabilidad, puede no coincidir con las necesidades de inversión encaminadas a asegurar el beneficio social que debe garantizar un servicio público. Así, la reducción

---

<sup>5</sup> Un tema más puntual relativo a la inversión, es qué se puede considerar como tal. En muchos casos se incluyen en este rubro gastos por despidos de personal, publicidad, pago de intereses, etc., que en rigor no generan ningún valor nuevo para la empresa. En el reglamento de desregulación telefónica, precisamente, se especificó que este tipo de gastos no pueden ser considerados como inversión genuina.

de costos en la gestión empresarial de Edesur y en la construcción de la subestación Azopardo –cuyo incendio provocó el gigantesco corte de luz-, a expensas de la seguridad resultó un peligro cierto y no meramente descrito en los libros.

Otro aspecto clave para la regulación de los servicios públicos monopólicos es la definición de la tarifa. Durante la gestión pública, los precios que pagaban los usuarios no tenían relación directa con los costos de producción, sino que el manejo “político” – es decir, sometido a consideraciones no microeconómicas- imponía cuadros tarifarios en función de necesidades macroeconómicas de corto plazo. Ello significaba, por ejemplo, que las tarifas se utilizaran como variable del sistema general de precios – para impedir su suba- o para redistribuir ingresos de manera indirecta.

Las privatizaciones implicaron que ya no fuera posible eludir los costos de producción para la fijación de las tarifas. La sustentabilidad económica de la actividad privatizada requiere, como base, mantener una relación adecuada entre costos y precios. Esto produce, por su parte, varias consecuencias. La primera y más espinosa es la relativa a la determinación de los costos, que separa lo que se invierte para la producción misma del bien o servicio, de aquello que se obtiene como rentabilidad por la explotación. La cuestión apunta directamente al “núcleo duro” de la ganancia capitalista: revelar costos implica develar cuánto se gana. En materia de servicios públicos, existen dos sistemas: el que rige en Estados Unidos, que establece la determinación de los costos, y el inglés, que se basa en la fijación de una determinada tarifa por un tiempo dado. Mientras en contra del primero se argumenta que al asegurarse un determinado nivel de costos regulado no se estimula a una reducción de los mismos, a favor del sistema de precio tope se arguye que incentiva a una mayor eficiencia, ajustadora de costos, con el objetivo de apropiarse temporalmente de esa mejora en la productividad.

El modelo argentino privilegió esta última opción, cuya lógica debería conducir a una paulatina rebaja tarifaria, ya que al vencer el plazo de vigencia del precio estipulado, el Estado puede negociar un nuevo tope más bajo, incorporando para los usuarios parte del beneficio de la mayor productividad acumulada. Sin embargo, en la práctica pudieron observarse aumentos de tarifas, derivados de cambios contractuales para repautar obras o adecuar costos.<sup>6</sup> De alguna forma, y a la hora de discutir el precio de los servicios, sigue teniendo más relevancia el compromiso inicial, no explicitado públicamente, de canjear papeles devaluados de la deuda externa por activos rentables, que las recomendaciones de eficiencia sectorial de la teoría.

### **La "orientación al cliente"**

En general, junto con la posibilidad de elección que aportaría la introducción de competencia en el mercado de los servicios públicos, se resaltan otros beneficios que traería aparejada la nueva condición de "clientes" de los usuarios. Principalmente, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora

---

<sup>6</sup>Como en el caso de Aguas Argentinas, donde la modificación contractual autorizó la realización de revisiones tarifarias anuales por aumento o disminución de costos, situación que, de hecho, constituye un mecanismo de indexación contradictorio con la convertibilidad vigente.

del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Sin embargo, cabe resaltar -a más de una década de puesta en marcha de este tipo de experiencias (sobre todo en Europa)- lo que pudieran considerarse como limitaciones intrínsecas a este nuevo modelo, dado el escaso grado de implementación de algunos de sus preceptos. Como lo ha constatado la OCDE, son muy pocos los países miembros donde el resarcimiento tiene fuerza reglamentaria y no es meramente una declaración de principio. De la misma forma, también la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede " (...) es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión" (OCDE, 1996:34). De este modo, los dos componentes de esta propuesta que implican una transferencia concreta de recursos hacia los usuarios, tanto monetarios como de poder de decisión, resultan los más difíciles de implantar. En cuanto a las reparaciones económicas, la dificultad reside en que la identidad de "cliente" no deja de ser formal, máxime en mercados cautivos, donde la vinculación del usuario con la empresa no puede sino reproducir más que revertir las relaciones de desigualdad entre las partes. Respecto de la participación, el límite está dado en que la aceptación de esa identidad "cliente" se asocia a la práctica del reclamo individual, más que al ejercicio de la acción colectiva sobre los temas de incumbencia pública.

Por último, no puede olvidarse que el énfasis en la figura del cliente sólo pone en juego su potencia para exigir contraprestaciones acordes al dinero que paga, soslayando los problemas de la accesibilidad y las garantías de regularidad y continuidad de los servicios que, desde esta visión, quedan sometidas a un único criterio -el de rentabilidad empresarial- por encima de los objetivos de inclusión social que una política regulatoria alternativa debiera tomar en cuenta.

### **Consideraciones finales**

En estas páginas se han remarcado los límites de las visiones altamente optimistas respecto a las virtudes de la "mano invisible" del mercado. También hemos querido destacar que la brecha entre el "deber ser" de la regulación de los servicios públicos y el funcionamiento de la estructura regulatoria argentina no puede interpretarse solamente como resultado de meros déficits técnicos. La ausencia de un verdadero esquema de regulación en la Argentina post-privatizaciones habla de la capacidad política de los nuevos operadores de los servicios, quienes han podido ampliar sus márgenes de acción a partir de estas transferencias. El desbalance de fuerzas entre estas fracciones de capital y el resto de la sociedad ha sido de tal magnitud que la regulación no logró instalarse como un tema de agenda pública o lo hizo de manera muy limitada y esporádica como respuesta a situaciones conflictivas.

Desde nuestra perspectiva, definir una política general de regulación implica, en primer lugar, fortalecer la obligación estatal de preservación del carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las características de los mercados en los que operan. En este caso, la política regulatoria trasciende el mero objetivo de aportar los incentivos apropiados para garantizar el *óptimo de eficiencia* en el funcionamiento del mercado, para contemplar específicamente el aspecto de la *ciudadanía*: el acceso a estos servicios básicos es un *derecho ciudadano* y, como tal, no sólo se trata de resguardar los intereses de los *clientes* o *consumidores*, sino también de integrar a los sectores socioeconómicos que estas categorías excluyen. De esta forma, es posible incorporar a la dimensión técnica, la dimensión política subyacente en la cuestión de la regulación: antes que en los medios, se trata de pensar en los *finés a los que el Estado Regulador deberá propender*.

Si la cuestión del control de los servicios públicos privatizados puede visualizarse como un ejemplo más del desequilibrio de fuerzas entre los grandes grupos concentrados y el resto de la sociedad, cabe responder a este déficit con la necesaria conformación de nuevas coaliciones político-sociales capaces de dotar el sentido positivo del control en algo más estratégico que “una buena práctica” y de incorporar a los ciudadanos-usuarios entre los nuevos beneficiarios de la reforma estatal. Regular es también transferir poder y como tal, más allá de la especificidad de la política de regulación, lo que se pone en juego es el Estado, tras 10 años de reforma achicadora de sus capacidades vis à vis el mercado.

En este marco, podemos coincidir con Llach (1999) en la necesaria reconstrucción de un Estado que de lugar a la creación de marcos institucionales más orientados al “interés general”. Lo que resta discutir, sin embargo, es como se interpreta ese interés general: ¿será el de un Estado capaz de abstraerse de las presiones particulares para preservar la reproducción general del sistema como “capitalista colectivo ideal”? ¿Es posible que el Estado asuma un compromiso con la distribución del ingreso para beneficiar a la mayoría de los ciudadanos?. Acordamos con Llach en que “todas las regulaciones y desregulaciones posibles están interconectadas porque todas influyen en la distribución del ingreso” y que “el mercado por sí mismo no produce distribuciones del ingreso socialmente satisfactorias” (Llach, 1999). Pero no suscribimos su temor respecto a las interferencias “políticas” que alterarían la consecución de ese “interés general”, alcanzable sólo por la vía de una acotadísima intervención estatal para fijar reglas claras.

Por último, y a modo de interrogante, resta plantear que si aceptamos, como dice Miliband (1968), que la misión del Estado capitalista es garantizar la reproducción del sistema, concluiremos que favorecer los intereses de los privados es consubstancial a la naturaleza capitalista del Estado. Siguiendo este razonamiento, es coherente la perspectiva de quienes apuestan a que el crecimiento de la empresa capitalista, sin interferencias, provocará un beneficio social indiscutido y, por lo tanto, las regulaciones deben acotarse para permitir tal expansión. La pregunta es, entonces, si dentro del sistema se pueden depositar expectativas positivas en la recuperación del carácter político que centralmente define la cuestión de la regulación. O si la posibilidad de introducir otro tipo de regulaciones, que incorporen la dimensión social, resulta factible sólo a partir de la crítica a fondo de la lógica misma de la acumulación capitalista.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABDALA, Manuel y SPILLER, Pablo “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Fundación Gobierno y Sociedad-Temas, Buenos Aires, 2000.
- LLACH, Juan J. y MONDINO, Guillermo “LAS REGULACIONES EN LA ARGENTINA. TRANSFORMAR EL ESTADO Y POTENCIAR LOS MERCADOS Y LA SOCIEDAD”. IERAL, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana, Fundación Mediterránea, Buenos Aires, 1999.
- MILIBAND, Ralph (1968) “EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA”, Siglo XXI, Buenos Aires, Edición de 1984.
- MUÑOZ, Oscar "Hacia el Estado Regulador". En Muñoz, O., DESPUÉS DE LAS PRIVATIZACIONES. HACIA EL ESTADO REGULADOR, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996.
- OCDE “Un Gobierno Alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración”, PUMA, México, 1996.



- WADE, R “Governing the market. Economic Theory and the role of government in East Asian industrialization”, Princeton University Press, 1991. Citado en Muñoz, O. (1996).