

POLÍTICAS REGULATORIAS

Valeria Serafinoff
vaseraf@telecentro.com.ar

PRESENTACIÓN DEL CURSO

En la década del '90 se produce en América Latina un proceso de reformas económicas que establece, como pieza fundamental, la transformación del rol estatal. Dichas reformas se expresaron, fundamentalmente, a través de la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir bienes y servicios, mediante la privatización/ concesión, descentralización, tercerización y desregulación de actividades económicas.

Si se considera que la regulación es la otra cara de la privatización/ concesión y, por lo tanto, que cuando el Estado privatiza la operación o prestación de un bien o servicio público debe controlar acorde a los valores públicos; podría suponerse que con la política de privatizaciones implementada en la región ingresó en la agenda pública la cuestión de la regulación de servicios públicos. Sin embargo, el análisis en profundidad de la privatización de algunos sectores permite observar que, en Argentina, esto no fue así.

El contexto macroeconómico signado por la hiperinflación, una fuerte crisis fiscal y un importante déficit de inversiones en infraestructura hacia el final del gobierno de la transición democrática generó, junto con la presión internacional para llevar adelante políticas de reforma neoliberal, las condiciones para que la toma de decisiones respecto a la prestación de servicios públicos se centren en introducir reformas a los sectores (v.g. segmentación, regionalización, desmonopolización, reestructuración) y transferir la prestación de los servicios al sector privado. Así, en algunos sectores se realizaron privatizaciones sin marcos normativos (v.g. concesiones viales, telecomunicaciones, ferrocarriles) y en la mayoría de los sectores se realizó la transferencia de la prestación de servicios sin que se haya constituido un Ente Regulador (v.g. gas, electricidad, concesiones viales, aeropuertos, autopistas).

Han transcurrido dos décadas desde las primeras privatizaciones realizadas en Argentina y el debate relativo a la política regulatoria sigue vigente a través de la renegociación de los contratos, los cambios en la modalidad de prestación y, más genéricamente, en la redefinición del rol del Estado.

El presente curso tiene por finalidad introducir la temática regulatoria desde una perspectiva de análisis de políticas públicas en la que se privilegia el análisis de los actores y del entramado de instituciones responsables de la regulación y el control. En tal sentido, se pretende aportar al conocimiento de los estudiantes sobre los principales debates teóricos relativos al tema de la regulación de

servicios públicos privatizados. Asimismo, se propone trabajar sobre la regulación de distintos sectores (domiciliarios y no domiciliarios), el diseño de los organismos reguladores y la capacidad institucional para desempeñar sus funciones, así como la regulación económica que se realiza a nivel local a fin de preservar los bienes públicos y derechos adquiridos por los ciudadanos. Finalmente, se introducen cuestiones vinculadas con el control (externo e interno) y el acceso a la información pública, en el marco del análisis de la *accountability* regulatoria.

Se espera que a través del presente curso, los estudiantes adquieran elementos analíticos que les permita analizar las relaciones entre el Estado y la Sociedad en relación con la regulación de bienes y servicios.

OBJETIVOS

- Analizar las transformaciones ocurridas, durante las últimas dos décadas, en el rol del estado, tomando como eje de análisis la cuestión de las privatizaciones y la regulación de los servicios públicos privatizados.
- Examinar las tendencias internacionales actuales en materia de regulación de servicios públicos y de conformación de instituciones regulatorias.
- Profundizar, a través del estudio de casos, el conocimiento de las políticas regulatorias en Argentina para los servicios públicos de gas, electricidad, telecomunicaciones, agua potable y peajes.
- Analizar la configuración y el funcionamiento de los organismos de regulación en Argentina, abordando el problema de las capacidades institucionales de los entes reguladores para el cumplimiento de los objetivos de política.
- Analizar los mecanismos y herramientas para la regulación, fiscalización y control de la actividad económica en el ámbito local (municipal), identificando la problemática que enfrentan los gobiernos locales y la vinculación con el gobierno provincial y el nacional

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Se implementará una metodología que busca combinar la presentación de los contenidos teóricos y el análisis de casos; con trabajos prácticos y distintas metodologías participativas.

Se espera que los alumnos asistan a clase habiendo leído la bibliografía asignada para cada uno de los encuentros (ver detalle en cronograma).

Asimismo, a lo largo de la unidad III y IV se combinarán exposiciones docentes con presentaciones sobre diferentes casos de estudios realizadas por los estudiantes. Para la realización de dichas presentaciones los estudiantes pueden consultar por bibliografía ampliatoria.

REQUISITOS PARA LA APROBACIÓN

Cumpliendo con el requisito de asistencia, la materia se aprobará a través de la:

- Realización de un parcial presencial;

- Elaboración de un trabajo de tipo domiciliario (ver cronograma);
- Realización de distintos trabajos sobre la base de guías de preguntas (ver asignación en cronograma);
- Presentación de un estudio de caso sectorial (según asignación de casos en el curso);
- Participación en clase y desempeño en las actividades propuestas.

El parcial presencial y el trabajo domiciliario solicitado representan, cada uno, un 35% de la calificación, mientras el 30% restante surge de la realización de las guías de lectura (10%), la presentación del caso de estudio (15%) y la participación en clase (5%). Para la regularización de la cursada es obligatorio haber cumplido con los requisitos mínimos de aprobación de cada una de las instancias de evaluación definidas.

La materia se aprueba con una calificación igual o mayor a 4 (cuatro) y se promociona con una nota igual o mayor a 7 (siete), surgida de las distintas instancias antes señaladas. Para la promoción, siguiendo con los estándares de la Universidad, el alumno deberá tener una nota igual o mayor a 6 (seis) en cada una de las instancias parciales.

CONTENIDOS Y BIBLIOGRAFIA

I- EL CONCEPTO DE REGULACIÓN: PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y DEVENIR HISTÓRICO

Esta unidad tiene por objetivo analizar distintas perspectivas teóricas para el estudio de la regulación. Se abordan los principales hitos del debate desarrollado y se clasifican distintos enfoques teóricos en términos de los abordajes sustentados en el concepto de bienestar y otros, más reduccionistas, de fallas de mercado. En virtud de estos enfoques se revisan aspectos relativos a las funciones del estado como regulador, los objetivos de la regulación, su objeto y las distintas modalidades que pueden encontrarse, así como también nociones sobre interés público.

Bibliografía Obligatoria:

Majone, Giandomenico; La Spina, Antonio (1993) “*El Estado regulador*”. En Revista Gestión y Política Pública. Vol. 2 N° 2, (Jul.-Dic. 1993). México DF. (pp. 197-261)

Muñoz, Oscar. (1993) “Hacia el Estado Regulador”. en Muñoz, Oscar (ed.). *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Martín, Juan (1996). *Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura*. Dirección de Programación del Sector Público. CEPAL. Santiago de Chile.

Mitnick, Barry (1989). *La economía política de la regulación*. México DF: FCE. Capítulo 1: “El concepto y los objetivos de la regulación” (pp. 21 a 40)

Ficha de cátedra 1: Modalidades de regulación.

Bibliografía Optativa:

Mitnick, Barry (1989). *La economía política de la regulación*. México DF: FCE. Capítulo 3: Algunas teorías sobre el origen regulatorio (pp. 97 a 170)

Gómez- Ibáñez, José (2003). *Regulating Infrastructure. Monopoly, contracts and discretion*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Gilardi, Fabrizio (2008). *Delegation in Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgard. (Capítulo 2)

Francis, John (1993). *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Massachusetts: Blackwell, Oxford y Cambridge.

Parker, David (1999). *¿Cómo regular las empresas de servicios públicos?. Lo que pueden aprender otros países de la experiencia del Reino Unido*. Grupo Estratégico de Gestión. Departamento de Administración de Empresas de Aston. Universidad de Aston. Investigación y Teoría. Vol I, Londres: Routledge

II- EL ROL DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La reforma del Estado en la década de los 90. Crisis, ajuste estructural y reforma. Nuevas fronteras y reglas de juego entre Estado y sociedad. La emergencia del "estado mínimo". Tendencias y modalidades de la reforma: internacionalización; descentralización; desregulación; privatización y desmonopolización. Las reformas sectoriales.

Bibliografía Obligatoria:

Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1988). "El papel del Estado". En: *Tiempo de Coyuntura*. Revista IDEA, Mayo de 1988. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997). "Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas de juego?". En: *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. N° 19. Caracas. Octubre de 1997. (Versión digital: pp. 1 a 25, Revista: pp. 9 a 42)

Thwaites Rey, Mabel; López, Andrea (2003). *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Temas: Buenos Aires. Capítulo 2: "Privatizaciones a la Argentina" (pp. 33 a 73).

Stein, Ernesto *et.al.* (2006). "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". México DF: BID- David Rockefeller Center y Editorial Planeta. Capítulo 9: "La politización de los servicios públicos" (pp. 221 a 239).

Azpiazu, Daniel (2002). "La recurrente renegociación de los contratos en los servicios privatizados. Rasgo distintivo del proceso de priorización sistemática de los privilegios empresarios". En: Azpiazu, Daniel (comp). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: UNQUI Ediciones- FLACSO-IDEP. (pp. 131-161)

* *Caso de estudio: Se definirá bibliografía obligatoria en función de la selección de algunos sectores sobre los que se profundizará.*

Bibliografía Optativa

Gómez- Ibáñez, José (2003). *Regulating Infraestructura. Monopoly, Contracts and Discretion*. Cambridge, Massachuset: Harvard University Press. Capítulo 2 "The Choice of Regulatory Strategy".

Przeworski, Adam (2003). "State and Market. A Primer in Political Economy". New York: Cambridge University Press (Capítulo 6).

Boron, Atilio; Thwaites Rey, Mabel (2004). "La expropiación neoliberal: el experimento privatista en Argentina". En: Petras, James; Veltemeyer, Henry (comp.) *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Prometeo Libros: Buenos Aires (pp. 113-182)

FIEL (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia reciente*. FIEL: Buenos Aires.

Etchemendy, Sebastian (2001). "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino de la liberalización económica". En: *Revista Desarrollo Económico*, vol. 40, nº 160, enero- marzo de 2001. (pp. 675-706)

Fanelli, José María (2007) "Understanding Market Reform in Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results". En: Fanelli, José María (ed) *Understanding Market Reform in Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

III- EL DISEÑO INSTITUCIONAL

El desarrollo de las capacidades institucionales para la regulación y el control de los servicios públicos. Contexto institucional y entorno microinstitucional. Organización interna, distribución de funciones, estilos y tecnologías de gestión, procedimientos, capacidades físicas, y recursos financieros, tecnológicos y humanos. Agencias regulatoria: la regulación sectorial vs. la regulación integrada; regulación centralizada vs. organismos descentralizados. Los super-entes. Restricciones que enfrenta el regulador. Restricciones de información, costos de transacción y político-institucionales. Captura del regulador. Autonomía institucional y *governance* regulatoria. El rol de los organismos de control del estado. El acceso a la información pública y mecanismos de control social.

Bibliografía Obligatoria:

Abdala, Miguel Angel (1998). "Instituciones, Contratos y Regulación de la Infraestructura". CEDI- FGYS. Documento de Trabajo 15. Buenos Aires. Capítulo 1- "Introducción" (pp. 2 a 3); Capítulo 2- "Las nuevas instituciones de la regulación de la infraestructura" (pp. 3 a 16); Capítulo 4- "Desafíos pendientes en materia de regulación" (pp.109 a 113)

Oszlak, Oscar; Felder, Ruth (1998). "La capacidad de regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes?". En: Filmus, Daniel; Isuani, Aldo (comp) La Argentina que viene, Buenos Aires: FLACSO/EUDEBA

Azpiazu, Daniel (2001). "Privatizaciones y regulación pública en la Argentina: captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios". Mimeo.

Nahón, Carolina; Bonofiglio, Nicolás (2006). "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino". Revista Administración Pública, N° 41, vol. 6: 1095-120.

Ficha de cátedra 2: Marco analítico para el estudio de la política regulatoria

Bibliografía Optativa

Mitnick, Barry (1989). *La economía política de la regulación*. México DF: FCE. Capítulo 2: "Problemas y tendencias en la creación y vida de las organizaciones" (pp. 47 a 96).

Przeworski, Adam (1997). "Sobre el diseño del estado. Un enfoque agencia-principal." En: Revista Nueva Época, Vol. 1, N° 3, Abril-Junio 1997. México DF. (pp. 113-147)

Gilardi, Fabrizio (2008). *Delegation in Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgard.

Urbiztondo, Santiago, Artana, Daniel, y Navajas, Fernando (1998) "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". En: Revista Desarrollo Económico, vol. 38, Número Especial, Otoño 1998 (pp. 7-40).

Spiller, Pablo (1998). "Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos. Implicancias para futuras investigaciones comparadas". En Saiegh, Sebastián; Tomassi, Mariano (comp.) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

Arza, Camila (2002). "La privatización de servicios público y sus impactos distributivos". En: Azpiazu, Daniel (comp). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Azpiazu, Daniel; Bonofligio, Nicolás; Nahón, Carolina (2008). "Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el

interior del país”. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología. FLACSO. (pp. 111-171)

Stark, Carlos (2001). “Regulación, Agencias Regulatoras e innovación de la Gestión Pública en América Latina”. En: Spink, Peter; Longo, Francisco; Echevarria, Koldo; Stark, Carlos. *Nueva gestión Pública y Regulación en America Latina. Balance y Desafíos*. CLAD. Caracas. (pp. 153- 253).

Lahera Parada, Eugenio (1997). “*Políticas de regulación y promoción de la competencia*”. En: Revista Chilena de Administración Pública, Estado, Gobierno y Gestión Pública. Año 3 N° 14,997. Santiago de Chile (pp. 30-39).

Correa, Paulo; Pereira, Carlos; Muller, Bernardo; Melo, Marcus (2006). “Regulatory Governance in Infrastructure Industries. Assessment and Measurement of Brazilian Regulators”. Trends and Policy Options, N° 3. PPIAAF- World Bank: Washington DC.

O'Donnell, Guillermo (1998). “Accountability Horizontal”. En: Revista Agora, n° 8. Buenos Aires. (pp. 5-34).

Figueiredo, Argelina (2003) “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”. En: Mainwaring, Scott; Welna, Christopher (eds). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press (170-198)

* *Caso de estudio: Se definirá bibliografía obligatoria en función de la selección de algunos sectores sobre los que se profundizará.*

IV- LA REVERSIÓN DE LA OLA PRIVATIZADORA: LA REGULACIÓN EN LA RENEGOCIACIÓN DE CONTRATOS Y EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR EL ESTADO

La experiencia privatizadora: resultados y ajustes. Las implicancias de las renegociaciones contractuales. Las rescisiones de los contratos a las privatizadas. Los cambios en la orientación del Estado, la mayor intervención estatal en la economía y la regulación de la prestación de servicios brindados por el Estado. Variaciones en las estrategias ¿cambios en los resultados?

Bibliografía Obligatoria:

Azpiazu, Daniel (2008). “Estado y sociedad. El caso de los servicios públicos privatizados en los años noventa”. En Cheresky, Isidoro (coord). *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Buenos Aires: PNUD.

Azpiazu, Daniel; Schorr, Martín (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. Capítulo 2: “Principales antecedentes del proceso de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde” (pp. 15-63). Capítulo 3: “La ley de

Emergencia Económica y la renegociación integral de los contratos con las empresas privatizadas”. (pp. 65-90)

Azpiazu Daniela, Bonofiglio Nicolás y Nahón Carolina (2008). “Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país”, Documento de Trabajo N°18, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Área de Economía y Tecnología, Sede Académica Argentina. Marzo de 2008, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel; Bonofiglio, Nicolás (2007). “Nuevos y viejos actores en los servicios públicos: transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad”. Buenos Aires: FLACSO.

Ficha de cátedra 3: La política regulatoria post- devaluación

* *Caso de estudio: Se definirá bibliografía obligatoria en función de la selección de algunos sectores sobre los que se profundizará.*

Bibliografía Optativa

Etchemendy, Sebastián; Garay, Candelaria (en prensa). *Between Moderation and Defiance: The Kirchners' Government in Comparative Perspective (2003-2008)*. En: *Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds). Latin America's Left Turn: Causes and Implications*. Cambridge University Press.

Boschi, Renato; Gaitán, Flavio (2008). “Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”. En: Ponto de Vista. Perspectivas sobre o Desenvolvimento, n°3, octubre de 2008. Río de Janeiro (pp. 1-27)

Guasch, Luis (2004). *Granting and Renegotiating. Infrastructure Concessions. Doing it Right*. WBI Development Studies. WB: Washington DC.

Mitnick, Barry (1989). *La economía política de la regulación*. México DF: FCE. Capítulo 8: “La regulación por directivas: reglas y estándares y la empresa pública” (pp. 419- 440)

Nahón, Carolina “Privatizaciones en América Latina y el Caribe. Un estado de la cuestión”. En: *Revista Nueva Sociedad*, n° 207. Enero/ febrero de 2007.

Murillo, María Victoria (2009). *Political Competition, Partisanship and Policy Making in Latin American Public Utilities*. New York: Cambridge University Press. Capítulo 5: “Postreform Regulatory Redistribution in Argentina and Mexico” (pp.178-225). Capítulo 4: “Postreform Regulatory Redistribution in Chile”. (pp. 145-177)

Azpiazu Daniel (2001) “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina: captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”. Ponencia

presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Octubre. (www.clad.org.ve)

Azpiazu, Daniel (2002). "La captura institucional y los privilegios de las empresas privatizadas" En: Aspiazu, Daniel (comp). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: UNQUI Ediciones- FLACSO-IDEP. (pp. 193-236)

Forcinito, Karina; Nahón, Cecilia (2005). "La Fábula de las Privatizaciones: ¿Vicios Privados, Beneficios Públicos? El Caso de la Argentina (1990-2005)". Economics Working Group, Policy Paper nº 1. Observatorio Argentina (DE: <http://www.argentinaobservatory.org>)

Barrionuevo Filho, Arthur (1998). "Conclusiones sobre las políticas de regulación". Barrionuevo, Arthur; Lahera, Eugenio (ed). *Qué hay de nuevo en las regulaciones. Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*.

V- REGULACIÓN, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA LOCAL

Competencias del estado municipal. Limitaciones y alcance de la regulación de actividad económica a nivel local. La vinculación con el gobierno provincial y nacional. Herramientas para la regulación de la actividad económica local (sistemas de habilitaciones, fiscalización y control). Ordenamiento territorial, medio ambiente y seguridad e higiene. Principales problemas y déficits de capacidad para aplicar las herramientas regulatorias a nivel local.

Bibliografía Obligatoria:

Ficha de cátedra 4: Regulación de la actividad económica local.

Fondo Multilateral de Inversiones. Plan de acción para un conjunto de proyectos del FOMIN. Reducción de las exigencias reglamentarias que deben cumplir las pequeñas empresas. MIF- FOMIN. (pp. 1- 7). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=844432>

Bibliografía Optativa

Jauregui, Anibal Pablo (2000). "La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil". En: *Revista de Sociología e Política*, junio, nº 14. Curitiba.

En caso de tener un interés particular por alguna de las problemáticas planteadas, se sugiere consultar bibliografía recomendada.

Julio de 2013