



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable.

López, Andrea

1997

Cita APA: López, A. (1997). Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Col. 1502/67



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

CATALOGADO

**Título: REGULACIÓN Y CONTROL DE LA
CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
PRIVATIZADOS : los casos del servicio de gas
natural, electricidad y agua potable**

fop. N. 32 ;
L4R 1

Autor: ANDREA LÓPEZ

Tutor: HUGO CHUMBITA

- 1997 -

BIENESTAR DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

**REGULACION Y CONTROL DE LA CALIDAD DE LOS
SERVICIOS PUBLICOS PRIVATIZADOS:
LOS CASOS DEL SERVICIO DE
GAS NATURAL, ELECTRICIDAD Y AGUA POTABLE**

TESIS DE MAESTRIA

Autora: Prof. Andrea López

Tutor: Dr. Hugo Chumbita

Junio de 1997

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Aspectos conceptuales	3
1.1. Aproximación al concepto de servicio público	3
1.1.1. Perspectiva económica	7
1.1.2. Servicios universales y ciudadanía	9
1.2. La prestación privada de servicios públicos	11
1.2.1. Regulación económica y social de los servicios públicos privatizados	17
1.2.2. Los organismos reguladores	22
1.2.3. Las agencias reguladoras en Estados Unidos y Gran Bretaña	25
1.2.4. Calidad de los servicios públicos: regulación y control	30
Capítulo 2. La privatización de empresas de servicios públicos en Argentina	36
2.1. Los casos de Gas del Estado, Segba y Obras Sanitarias de la Nación	36
2.2. Los marcos regulatorios: alcances y limitaciones de la noción de “servicio público”	40
Capítulo 3. Los Entes Reguladores: organización y competencias de las nuevas instancias de control	46
Capítulo 4. Regulación y control de la calidad del servicio público de distribución de gas natural	53
4.1. Mecanismos de control, sanciones y resarcimientos	59
4.2. Atención de reclamos de usuarios en el Ente Regulador	64
Capítulo 5. Regulación y control de la calidad del servicio público de distribución de electricidad	70
5.1. Mecanismos de control de la calidad	79
5.2. Sanciones y resarcimientos	83
5.3. Atención de reclamos de usuarios en el Ente Regulador	85
Capítulo 6. Regulación y control de la calidad del servicio público de agua potable y desagües cloacales	88
6.1. Mecanismos del control de la calidad	93
6.2. Sanciones y resarcimientos	98
6.3. Atención de reclamos de usuarios en el Ente Regulador	99
Capítulo 7. Conclusiones	102
Anexo	110
Bibliografía	120

INTRODUCCIÓN

En la Argentina, a partir de la Reforma Estatal iniciada en 1989, la provisión de servicios públicos esenciales como la electricidad, el gas, las telecomunicaciones y el agua potable, quedó a cargo de operadores privados que desarrollan sus actividades en mercados cautivos. Esta situación afecta particularmente a los usuarios residenciales y, en este contexto, el ejercicio de los nuevos roles del Estado -a cargo de los entes de regulación y control- constituye el resguardo principal para la protección de sus derechos e intereses.

El esquema regulador de servicios públicos de gestión privada adoptado por nuestro país tomó como referencias centrales las experiencias estadounidenses y británicas en esta materia. Pese a que en estos modelos los criterios de regulación económica de los servicios son divergentes, el tratamiento de la cuestión de la calidad se apoya en una misma premisa: el pre-establecimiento de niveles específicos de calidad de los servicios, en base a indicadores precisos de calidad del producto y del servicio comercial.

Para lograr un control eficaz de la calidad de los servicios públicos, los organismos de regulación deberán además instrumentar mecanismos que permitan una recopilación completa y veraz de la información, un monitoreo sistemático de la satisfacción de los usuarios respecto de los niveles de servicio ofrecidos, y un régimen de sanciones que obligue a los prestadores a cumplir con las exigencias de calidad establecidas.

Tomando como casos de estudio la provisión de los servicios públicos de gas natural, electricidad y agua potable y, a la luz de los criterios aquí expuestos, nuestro trabajo tiene el propósito de analizar las disposiciones actuales en materia de calidad de la prestación y los mecanismos de control implementados por los entes reguladores para garantizar su cumplimiento. En la medida en que las normas de calidad impongan exigencias que los operadores privados que deberán cubrir obligatoriamente, se analiza también el régimen de sanciones vigente, así como la existencia y tipo de compensaciones o resarcimientos para los usuarios afectados por las deficiencias en los niveles de servicio establecidos.

La investigación sostiene como hipótesis que el ejercicio de una regulación efectiva de la calidad de la prestación por parte del Estado dependerá de la fijación de parámetros de calidad claramente definidos, pasibles de ser controlados, y que den lugar - en caso de incumplimientos - a la aplicación de sanciones económicas para las empresas y de compensaciones para los usuarios damnificados.

Para abordar los temas propuestos, se estimó necesario realizar algunas precisiones conceptuales sobre los servicios públicos y las razones que históricamente han justificado variadas modalidades de intervención del Estado en este tipo de actividades. Asimismo se reseñan los principales problemas planteados por la teoría regulatoria y las experiencias de gestión en los Estados Unidos y Gran Bretaña.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. Aproximación al concepto de Servicio Público

Abordar el concepto de Servicio Público resulta una tarea compleja en virtud de la multiplicidad de dimensiones que entraña el término y de la imposibilidad de concebir la noción en forma intemporal. Por tales motivos, una aproximación lo más acabada posible al concepto debe dar cuenta de los enfoques sociopolítico, jurídico y económico, sin perder de vista los diferentes propósitos a los que apuntaron las actividades caracterizadas como servicios públicos a lo largo del proceso histórico de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad.

En tanto concepto **sociopolítico**, la idea de servicio público se construye por oposición a la de “servicio al Rey”, y encierra en sí misma la nueva concepción de Estado que emerge de la Revolución Francesa. En Rousseau la expresión *service public* alude a todas aquellas materias que constituyen asuntos colectivos de los ciudadanos y, por lo tanto, a lo que “atañe personalmente a todos los que integran la nación, y se contrapone a asuntos privados”. También se conciben las actividades destinadas al servicio público como “acciones a través de las cuales se asegura a los ciudadanos la satisfacción de una necesidad sin que cada ciudadano tenga que atender personalmente al cuidado de ella” (Ariño Ortiz, 1995).

De esta forma comienza a perfilarse la progresiva asunción por parte del Estado de tareas desarrolladas anteriormente por la sociedad civil, configurándose así la esencia misma del servicio público.

Tal como señala Oszlak (1992), a lo largo del proceso de formación de los Estados modernos, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió modificaciones. “ La expansión estatal fue el resultado de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a diversas sociedades intermedias, así como de crear otras nuevas, ^{donde por} ~~posibilitando~~ la novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público”. Además de las primitivas funciones “regalianas” de defensa, justicia, policía e impuestos, el Estado fue asumiendo otras actividades vinculadas con los servicios públicos sociales (educación, sanidad, asistencia social, etc.), anteriormente a cargo de los gremios, la iglesia, las fundaciones, las corporaciones y otros entes representativos del cuerpo social. Definido en primer término por detentar el monopolio de la violencia legítima, el Estado deviene también ^{de} ~~prestatar~~io de servicios, y deberá someterse a un tipo de derecho específico.

En el marco de esta transformación y desde una perspectiva **jurídica**, el concepto de servicio público fue esbozado por primera vez en la doctrina francesa a fines del siglo XIX, en la discusión acerca de los órganos competentes para dirimir cierto tipo de conflicto entre los particulares y el Estado. El sentido expresado en esta doctrina remite a la cuestión de los **fin**es de la actividad: “la finalidad del servicio público es la satisfacción de una necesidad de **interés general**” (Chevalier, 1987).

Por cierto, la expresión “interés general” no estuvo exenta de cuestionamientos, dado su carácter abstracto, y en cierta forma impreciso, principalmente a la hora de definir cuáles son los servicios involucrados.¹ Sin embargo, la mayoría de los juristas interpretan el término como

¹ La solución francesa a este problema fue la de hacer recaer en el propio Estado la responsabilidad de determinar cuáles son esos servicios, produciéndose así, una situación ~~un poco~~ paradójica: “El

“aquel interés público que trasciende los intereses privados, antes que un interés común inmanente a los intereses particulares” (Rangeon, 1986).

Sobre la base de este postulado esencial, la jurisprudencia francesa fue delineando a lo largo del tiempo una serie de criterios de carácter empírico, tendientes a precisar los **medios** a través de los cuales se procura resguardar ese interés colectivo. Algunas corrientes han puesto el énfasis en la **persona que presta el servicio**, en tanto que otras apuntaron centralmente, o bien al **elemento formal** (el procedimiento y el régimen jurídico), o bien al **elemento material** (la naturaleza del servicio prestado) (Groisman, 1995).

En el primer caso, si es el Estado - ya sea por sí mismo o por concesión a un particular - el prestador de la actividad, se trata de un servicio público. Cuando se invoca el elemento formal, se alude al régimen jurídico especial, denominado exorbitante, bajo el cual han quedado encuadradas las actividades reconocidas como servicios públicos en virtud de las facultades atribuidas a la autoridad pública y de la obligación de ~~prever~~ y proveer las necesidades colectivas conforme a los principios de:

- regularidad (conformidad a reglas y condiciones preestablecidas),
- continuidad (satisfacción de la necesidad pública toda vez que ella se haga presente),
- generalidad (todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio) y
- uniformidad (todos los ciudadanos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones).

En función del elemento material, el jurista León Duguit - uno de los fundadores de doctrina en esta cuestión - define el servicio público

Estado se legitima por actividades de servicio público, pero sólo él determina su definición.” (Stoffaes, 1995, pág.54).

*no es así.
Si las formaliza
pero resultado de un
de poder*

como “toda actividad cuya ejecución debe ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes, porque esa ejecución es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y que es de tal naturaleza que sólo puede ser realizada completamente gracias a la intervención de la fuerza gobernante” (Stoffaes, 1995, p.7).

Pero quizá lo más importante a destacar es que, como señala Groisman (1995), todas las corrientes acuerdan en que “cuando se caracteriza una actividad como servicio público, su realización constituye una función del Estado, y éste tiene la obligación de realizarla, sea de modo directo o concediéndola a personas privadas, bajo un régimen especial que asegure la prestación en forma regular, uniforme, general y continua”. De este modo, el régimen francés de derecho público fue constituyendo una doctrina de la intervención pública de notable influencia en los sistemas jurídicos denominados continentales, a punto tal que la noción “de servicio público a la francesa” aparece como una referencia ineludible del debate actual sobre este tema en la Argentina.

Las visiones del Derecho en torno al concepto de servicio público quedarían incompletas si no se mencionase el tratamiento específico que ha tenido en otros países. Tal es el caso de los Estados Unidos donde, en un contexto jurídico muy diferente, se construye el concepto de *public utility*, con una óptica distinta respecto a la del *service public* francés. En el marco de la *Common Law*, las *public utilities* se definen como servicios vinculados con el interés público y sometidos - en virtud de este carácter - a una serie de controles por parte del Estado.²

² Entre las competencias de la Administración estadounidense sobre las “public utilities” pueden distinguirse las siguientes: poder de aprobar tarifas y controlar el beneficio de los inversores; facultad para fijar las condiciones y estándares técnicos para cada tipo de servicio; control de costos y sobre los bienes afectados al servicio; facultad para determinar la extensión de las áreas de servicio e inspección ; control patrimonial sobre los bienes de las compañías, etc. (Ariño Ortiz, 1993).

Como sucedió con la noción de interés general en el caso de la jurisprudencia francesa, la doctrina americana tuvo la necesidad de definir el concepto de interés público, señalando que “la propiedad se reviste de un interés público cuando es utilizada de tal manera que queda afectada a la comunidad en su conjunto”. Por tal motivo, “el propietario de un bien o el prestatario de un servicio de interés público debe someterse al control estatal, en pro del bien común y en la medida del interés que él mismo ha creado”.³

Progresivamente se fueron precisando varias definiciones de estos servicios: la estrecha vinculación a un proceso de transporte y de distribución; el carácter de monopolios naturales; la obligación de provisión universal en condiciones equitativas y no discriminatorias, etc. La característica común a todas estas actividades deriva fundamentalmente de su desarrollo en condiciones monopólicas, lo cual torna necesaria la intervención de los poderes públicos para impedir el abuso de posición dominante en el mercado. Pero, a diferencia de la doctrina jurídica francesa, donde el Estado está obligado a preveer y proveer las necesidades públicas garantizando regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad, en este caso la intervención estatal se corresponde estrictamente con el ejercicio del poder de policía.

1.1.1. Perspectiva económica

Dentro de la teoría económica, han sido los economistas neoclásicos ingleses quienes, al trabajar el concepto de “fallas del mercado”, especificaron las condiciones en las que resultaba legítima la intervención estatal en la economía. Si bien esta escuela plantea, como regla general,

³ Dictamen de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos del año 1877, en el caso “Munn vs. Illinois”.

que los mecanismos de mercado permiten alcanzar el óptimo de eficiencia en la asignación de recursos, existen situaciones donde la “mano invisible” no es suficiente. Las fuentes principales de fracasos o fallas del mercado (*market failures*) que pueden citarse son:

- La presencia de **externalidades** o de “economías y deseconomías externas”, es decir, de situaciones en las que la ganancia de ciertos productores, o la satisfacción de ciertos consumidores están afectadas por los comportamientos de otros productores y consumidores. En la medida en que existan beneficios y costos relacionados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por los mecanismos de mercado, es el Estado quien debe intervenir para aplicar correcciones al precio de mercado, de modo que los actores integren los efectos externos en sus cálculos económicos y se eviten los sacrificios en términos de bienestar (óptimo social).
- La presencia de **indivisibilidades** asociadas a ciertos bienes que un individuo puede consumir sin disminuir en nada el consumo de otros (como el caso de la defensa nacional o la policía), y que disuaden a la iniciativa privada de encarar su provisión dado que su consumo no está caracterizado por la “excluibilidad”. En este caso, la teoría económica concluye que el financiamiento en procura de la mayor utilidad colectiva se da a través de los impuestos, por oposición al funcionamiento del mercado. *excluzión?*
- La existencia de **rendimientos crecientes** o “economías de escala”, es decir, de una tendencia de los costos a reducirse con una producción mayor. Generalmente, las economías de escala llevan a la ruptura de las condiciones de competencia perfecta, conduciendo a situaciones mono u oligopólicas; es el caso de los monopolios “naturales” donde,

en razón de los altos costos fijos que supone la producción de ciertos bienes (transporte y distribución de gas y electricidad, telecomunicaciones, agua potable, etc.), el número óptimo de proveedores es uno, y la presencia de muchos productores sería ineficiente.

Desde esta perspectiva, existiría una definición económica de servicio público: "Sería público un servicio cuya producción se efectuara bajo rendimientos crecientes, lo que justificaría su organización en monopolio, así como la puesta en marcha de tarifas administradas y de mecanismos fiscales" (Stoffaes, 1995, p.63). Claramente encuadrables dentro de estas situaciones, los servicios públicos de infraestructura (transporte, gas, electricidad, etc.) han sido objeto de formas variadas de intervención del Estado, tendientes a corregir las distorsiones inducidas por los factores mencionados.

1.1.2. Servicios universales y ciudadanía

Más allá de los alcances y límites planteados por las diferentes doctrinas jurídicas y económicas, el desarrollo de la intervención del Estado sobre las actividades de servicios públicos en los distintos países presenta - en determinado momento histórico - similares propósitos: tanto en la Europa de la posguerra como en la América del *New Deal*, en pleno auge de las políticas económicas keynesianas, y con una visión basada en criterios institucionales, los llamados servicios públicos de infraestructura o servicios en red ocuparon un rol central en los procesos de reconstrucción económica y de negociación social encarados por los distintos gobiernos. En la mayoría de los países, la prestación de estos servicios fue un elemento clave de los denominados "Estados de Bienestar" para contribuir a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre equidad,

eficacia y participación. En un contexto donde la correlación de fuerzas sociales y los conflictos políticos del período de guerra aún no estaban estabilizados, el Estado trató de conciliar en estos servicios dos funciones que en otros momentos de la historia habían aparecido como antagónicas: aportar a la eficacia productiva del conjunto de la economía y al sustento de la cohesión social y territorial.

Bajo este criterio se funda la noción de **servicios universales**, entendidos como "aquellos que la colectividad estima necesarios proveer a todos a un precio razonable" (Stoffaes, 1995). Tal caracterización implica la garantía estatal del acceso al consumo de determinados bienes y servicios, por el solo hecho de ser ciudadano, con independencia de la capacidad adquisitiva determinada por el mercado. Así, la emergencia de la nueva categoría de **ciudadano-consumidor** constituyó 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 a todo habitante en "ciudadano".

Pero más allá del plano discursivo, el otorgamiento de derechos materiales universales al conjunto de la población - conocido como proceso de "ciudadanización" - se despojaba de sustento en la medida en que, mientras crecía la demanda de bienes y servicios, no existía un correlato de ingresos estatales para proveerla. Junto a la emergente "crisis fiscal", los distintos grados de satisfacción ante el desempeño del Estado como prestador, y las diferencias presentes en los procesos de incorporación social, ponían en tela de juicio los alcances concretos de esta concepción universalista.⁴

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

⁴ En el caso de América Latina, la cuestión señalada presenta aristas bastante diferenciadas: como destacan Torre y Gerchunoff (1988), sobre todo en los años 60 y 70, se asiste a la formación de un

Estas contradicciones contribuyeron a la reversión de los consensos otorgados al modelo estatal de corte interventor-protector. Junto a la emergencia de las teorías neoconservadoras, fue tomando fuerza un movimiento favorable a la retirada estatal tanto del sector productivo como del sector servicios que afectó de manera directa los términos del compromiso social articulado a partir del Estado de Bienestar.⁵

1.2 La prestación privada de servicios públicos

La cuestión de la reestructuración del Estado alcanzó notoriedad en la mayoría de los países del mundo capitalista: el agotamiento del patrón de acumulación imperante desde la posguerra imponía no sólo una nueva relación entre capital y trabajo, sino también entre Estado y sociedad. Los graves efectos de la crisis petrolera de la década de los 70, sumados a la crisis de la deuda en los 80, abrieron paso al cuestionamiento de la presencia estatal, especialmente en la esfera productiva, considerándose a los servicios públicos de infraestructura como uno de los factores que contribuían a los crecientes déficits presupuestarios del sector estatal. En este contexto, en el que además se profundiza la internacionalización de los intercambios, los países han reconocido la importancia de una gestión eficaz de los servicios públicos en el desarrollo de la competitividad de las economías nacionales.

De este modo, y a partir de los años 80, los cambios en la geopolítica y en la economía internacional abiertos tras el fenómeno de la glo-

“Estado benefactor con características propias” que, pese a estar basado en una “concepción universalista”, no completó su efectivización; así lo testimonian las vastas poblaciones que aún hoy viven sin haber recibido los beneficios del agua potable, el gas o la electricidad.

⁵ Los precedentes concretos de esta nueva tendencia aparecen en los Estados Unidos, a fines de los años 70, bajo la administración de Carter y su programa de liberalización de servicios en red, profundizado posteriormente por el gobierno de Reagan. En Gran Bretaña cobra impulso con el gobierno conservador de Thatcher y su vasto programa de privatizaciones de empresas públicas.

balización, despojaron progresivamente a los servicios públicos de infraestructura de su carácter de "servicios protegidos", adquiriendo centralidad las políticas de neto corte liberal. Aunque no es posible hacer abstracción de los contextos políticos y sociales particulares, el imperativo básico subyacente a las iniciativas de reestructuración llevadas a cabo en la mayoría de los países giró en torno a la superioridad del mercado sobre el Estado como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. Así, las políticas de desmonopolización, desregulación y privatización - con sus diversos matices - fueron apareciendo como temas centrales en la agenda de la mayoría de los estados embarcados en procesos de reforma.

En tanto que la **desregulación** contempla la simplificación o anulación de normas, procedimientos administrativos y convenios institucionales en actividades que, por lo general, presentan un fuerte componente de externalidad (como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, etc.), la **privatización**, si bien remite a la desregulación en un sentido amplio, aparece estrictamente ligada a la desvinculación del Estado de su rol de productor y proveedor de ciertos bienes y servicios. Tampoco se acompaña necesariamente de una **desmonopolización** - que implica la apertura de los mercados a la competencia -, pues como lo demuestran una serie de experiencias actuales, la venta o concesión de servicios públicos al sector privado no ha entrañado la desaparición de un funcionamiento monopólico o cuasi-monopólico.⁶

⁶ Como veremos más adelante, éste ha sido el caso en Gran Bretaña y también en Argentina. La mayoría de los autores coincide en que el efecto de la privatización es menos beneficioso si no se acompaña con la introducción de competencia, ya que en muchos casos puede dar como resultado transferencias más favorables para los accionistas que para los usuarios. Por otra parte, el supuesto de mayor eficiencia en un monopolio privado que en un monopolio público ha suscitado múltiples polémicas. Al respecto, Vickers y Yarrow (1991) señalan que, cuando existe monopolio natural, las pruebas no son concluyentes: algunos estudios le dan ventaja a la propiedad pública, otros a la privada, y otros no encuentran diferencias significativas entre ambas.

La política de privatizaciones - componente central en este proceso de transformaciones que se vienen describiendo - merece un tratamiento especial. Junto al predominio de la ideología del Estado subsidiario que campeaba en los países que encararon esta estrategia, es interesante señalar, siguiendo a Devlin (1993), que “todos los gobiernos se han valido de **consideraciones de eficiencia** para justificar la privatización”, destacando las severas restricciones que afectan al sector público a la hora de desempeñar de manera óptima el doble papel de propietario de una empresa y de agente prestador del servicio.

Suele argumentarse que en la provisión estatal directa de servicios públicos preponderó históricamente el punto de vista del proveedor (el propio Estado) por sobre los intereses de quienes recibían estos servicios. Así, los servicios eran definidos y gestionados en función de los intereses de quienes los producían, y las preferencias de los consumidores tenían muy baja prioridad en estos esquemas. Se aduce entonces que la provisión a través del mercado, viabilizada mediante las diversas modalidades de privatización de servicios públicos, entraña la posibilidad de que prestadores privados - con el aliciente que les brinda el mercado - prioricen el interés de los clientes (Haywood y Rodrigues, 1994).

En sentido similar, Torre y Gerchunoff (1988) sostienen que “la cultura económica de las empresas estatales no está organizada en torno de la obtención de beneficios. Dado que la maximización de beneficios lleva a minimizar los costos, si el primer objetivo es débil, también lo serán los incentivos para aumentar la eficiencia productiva”. Según esta corriente, al menos en términos teóricos, la privatización genera una división del trabajo más transparente y permite hacer efectivas las responsabilidades: los propietarios y agentes privados sólo tienen que tratar de

maximizar las utilidades, dejando librado la intervención pública el único objetivo de perseguir la eficiencia en la asignación. Desde esta óptica también se evalúa la reducción de costos que implica para el Estado el no tener que desempeñar el triple rol de propietario, agente y regulador público de una empresa.

Pero esta razón - aunque ha sido la más generalizada - no resulta la única esgrimida a favor de la privatización. A partir de una multiplicidad de enfoques y perspectivas diferenciadas y, teniendo en cuenta fundamentalmente las condiciones político-económicas existentes en cada uno de los países donde se encaraba el proceso privatizador, toma cuerpo un conjunto vasto y disímil de consideraciones que - a los fines de su sistematización⁷ - podrían sintetizarse en:

- **Aparición de cambios en los sectores considerados estratégicos:** las innovaciones tecnológicas han puesto en tela de juicio la presencia de monopolios naturales en muchos servicios. Diferentes formas de producción de energía, diferentes modalidades de transporte, correos y telecomunicaciones, abren paso a la introducción de la competencia en todos o en algunos de los segmentos, según la naturaleza de la actividad. Estos hechos técnicos suelen inducir a la separación de las actividades anteriormente integradas, o a la división en entidades geográficas autónomas, reduciendo también la necesidad de contar con empresas públicas en algunas áreas consideradas en otros períodos como estratégicas.⁸

- **Reubicación del sector privado:** las transformaciones en el modelo de acumulación traen aparejadas modificaciones en la división del trabajo entre el sector público y el sector privado. En la medida en que el capital

⁷ Seguimos a Devlin (1993).

⁸ La mayoría de los autores destaca que en aquellos segmentos considerados monopolios naturales, como el transporte y la distribución de energía eléctrica y gas natural, resulta conveniente establecer la prohibición del acceso a las distintas etapas al mismo operador privado.

privado adquiriera la madurez propicia, no sería necesario que el sector público ejerciera el rol empresarial. Por otra parte, las mayores posibilidades de acceso al mercado internacional de capitales obtenidas por los operadores privados, permitiría al Estado transferir su responsabilidad como reaseguro de las inversiones necesarias para la modernización de los servicios de infraestructura.

- **Credibilidad política:** en aquellos países con una fuerte tradición intervencionista de Estado, la decisión de privatizar oficiaría como una señal concreta de los gobiernos de su compromiso con el modelo liberal en auge, para mejorar así las expectativas de los agentes nacionales e internacionales. Fundamentalmente en los países de América Latina, agobiados por la continua inestabilidad de sus economías, la necesidad de revertir una anterior imagen populista se considera como una condición ineludible para inducir tanto al sector privado nacional como al capital extranjero a efectuar inversiones. En este sentido, la adquisición de activos estatales aparece como una opción atractiva, sobre todo en aquellas empresas de servicios públicos que operan con mercados monopólicos o cuasi monopólicos que aseguran escaso nivel de riesgo y grandes flujos de caja estables.

- **Crisis fiscal y estabilización:** la venta de activos estatales puede estar orientada a cubrir en forma provisional los déficits fiscales causados por la desestabilización macroeconómica. Cuando se restringen las posibilidades de reducir el gasto público, o cuando no se asume la determinación de aumentar los ingresos fiscales mediante una mayor recaudación tributaria, o cuando las fuentes no inflacionarias de financiamiento público se han agotado, las privatizaciones aparecen como un recurso alternativo para financiar los gastos corrientes.

- **Apaciguamiento de los acreedores extranjeros:** En el marco de las políticas de estabilización y ajuste recomendadas por los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, etc.) en la mayoría de los países en desarrollo, la privatización aparece como una estrategia capaz de revertir los problemas de sobreendeudamiento, despilfarro, nepotismo y corrupción que - según estos organismos - presentan las empresas en manos del Estado.

La primacía de algunas de estas motivaciones sobre otras gravitó en forma considerable sobre el diseño e implementación del programa de privatizaciones encarado por cada país, dando lugar a alternativas diversas en lo que se refiere a qué privatizar (empresas industriales o de servicios), a quién privatizar (a pequeños propietarios para fomentar el "capitalismo popular de mercado", a grandes grupos económicos, a capitales nacionales o extranjeros, etc.), y cómo privatizar (venta de acciones, venta total, mantenimiento de acción preferencial o *golden share* por parte del Estado, contratos de gerenciamiento, concesiones etc., a través de venta directa, licitaciones u otras formas). Lo cierto es que, en el caso de los servicios públicos esenciales, cualquiera sea la estrategia que se adopte, es necesario que el Estado encare nuevas formas o nuevas prácticas de regulación.

La organización de un acceso equitativo a las redes de servicios, la armonización de interfaces entre los diferentes operadores y prestatarios, así como el control de los precios, las normas técnicas de calidad y la protección de los derechos de los usuarios en general, presentan problemas que sólo el Estado puede reglar. Por ende, resulta más pertinente - aun en el marco de una economía abierta - hablar de **nuevas modalidades de intervención estatal**, donde la regulación externa de la empresa

privatizada por el sector público deberá funcionar de modo igual o mejor que si estuviera bajo la propiedad pública directa.

1.2.1. Regulación económica y social de los servicios públicos privatizados

La transferencia de servicios públicos al sector privado plantea al Estado una serie de nuevas encrucijadas pues, como señalan Vickers y Yarrow (1991), “el grado de la competencia existente en el mercado y la eficacia de la política de regulación tienen de ordinario mayores efectos sobre la actuación que la propiedad en sí misma”. Las implicancias que trae aparejada esta afirmación aparecen reflejadas en las discusiones acerca de los alcances de la intervención del Estado como regulador.

Al respecto, Majone y La Spina (1993) distinguen la **regulación económica** de la **regulación social** en función de los diferentes fundamentos presentes en cada una de estas modalidades reguladoras. En el primer caso, la atención del Estado se centra fundamentalmente en la prevención o el control del poder monopólico, mientras que la regulación social debe tender a corregir “una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas”, como el medio ambiente, la seguridad, la salud pública, los intereses de los consumidores, etc.

Las formas tradicionales de **regulación económica** se basan en el establecimiento de precios en función de los costos (conocido como *costo-plus*), o en la fijación de una tasa de retorno máxima sobre el capital. Pero estas formas de regulación comienzan a ser cuestionadas en las décadas del 70 y del 80, porque al no incentivar la producción a costos mínimos, no propiciaban una gestión eficaz. En la actualidad, las nuevas

modalidades de regulación económica plantean una gama de alternativas diferentes, entre las que se pueden destacar:

a) *Regulación por precios (price-cap regulation)*: consiste en el establecimiento de límites tarifarios, a través de la definición de un cuadro tarifario o un nivel tarifario promedio en un determinado momento del tiempo, ajustable en base a la evolución del índice de precios al consumidor menos un valor acordado (X). El IPC-X - utilizado en Gran Bretaña - garantiza que el aumento medio de los precios regulados sea menor que la tasa de inflación interna, dando lugar a una disminución progresiva de la tarifa en términos reales, que incentiva la innovación y la reducción de costos. Por otra parte, se considera que esta forma de regulación garantiza una menor conflictividad respecto de la búsqueda de información necesaria por el regulador⁹ y limita su discrecionalidad: le impone el deber de vigilar que la empresa cumpla con esta fórmula, pero no debe intervenir en las decisiones específicas acerca de los precios. Por otra parte, en contextos económicos de gran inestabilidad, la regulación por precios plantea un inconveniente adicional, porque la variación absoluta en el nivel de precios y la variabilidad de los precios relativos influyen directamente sobre ese sistema. Cualquier modificación en los precios relativos de los insumos, puede llevar a las empresas a la obtención de grandes niveles de ganancia o pérdida, y existe el riesgo de que reduzcan los niveles de calidad en el servicio como una forma de aumentar los beneficios sin modificar el nivel tarifario.¹⁰

⁹ De todos modos, los autores opinan que la regulación por *price cap* no puede hacer abstracción completa de los costos porque, para la redefinición periódica de la tarifa, cada negociación requiere inevitablemente de una determinada cantidad de información sobre los mismos.

¹⁰ Gerchunoff (1992, p.119) apunta que "los sistemas de techo de precios resultan inferiores a la regulaciones por tasa de beneficios cuando los precios de los insumos que utiliza la empresa tienen una variabilidad alta, ya que el nivel de partida que debe establecerse a las tarifas para que la firma resulte rentable tiende a ser más elevado, y la brecha entre el precio y el costo marginal termi-

b) *Teoría de los mercados desafiables*: Vickers y Yarrow (1991) definen un mercado desafiable como aquel donde la “amenaza” de competencia potencial se encuentra en su nivel más alto. En estos casos todas las empresas - reales y potenciales - tienen acceso a los mismos métodos de producción, por lo que sus funciones de costos son idénticas. De todos modos, los autores sostienen que, en la práctica, esta situación puede operar a modo de condición necesaria pero no suficiente para obligar por sí sola a una empresa dominante a comportarse de manera competitiva.

Esta teoría ha ejercido una influencia considerable en la perspectiva de algunos autores (Bauymol, Panzar y Willig, 1982) quienes plantean que, bajo estas condiciones, no resulta necesario aplicar reglamentaciones para obtener de un monopolio un comportamiento eficaz.¹¹

c) *Regulación Conjunta (yardstick regulation)*: propone un esquema de “competencia por comparación”, en la cual diferentes empresas monopólicas de un mismo sector son reguladas a través de idénticos niveles de precios. Para Gerchunoff (1992), este tipo de regulación es aplicable en aquellas actividades donde operen varias empresas en mercados que pueden ser comparados, como por ejemplo, el transporte urbano de pasajeros en ciudades medianas y grandes. Según este autor, para el caso de actividades naturalmente monopólicas (electricidad, gas o telecomunicaciones) esta modalidad de regulación puede llegar a ser efectiva “sólo si la división en zonas de servicio puede realizarse de modo tal que las áreas de concesión sean parejas en cuanto a escala, alcance y densidad”.

na siendo “ex post” mayor que la que se establece cuando se regula en base a una tasa de retorno o de beneficios prefijada”.

¹¹ De todas formas, estos teóricos reconocen la necesidad de regulación directa en aquellos mercados y submercados donde no existe ninguna posibilidad de entrada .

Mas allá del conjunto variado de técnicas utilizables en la regulación económica, el encuadre teórico común que respalda la decisión acerca del carácter privado o público de un bien obedece a criterios de orden tecnológico: su naturaleza indivisible, la presencia de externalidades, o su condición de monopolio natural justifican la presencia estatal, priorizando fundamentalmente aquellos aspectos relacionados con el costo y la eficiencia productiva. Por otra parte, desde esta visión, 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, quedan despojados de un referente inclusivo más amplio como es el de su carácter de ciudadanos. La supuesta primacía de la “soberanía del consumidor” tiende a relativizar los criterios democráticos y de igualdad social definidos políticamente, y en su lugar instaura la lógica excluyente de la posición individual en el mercado.

En cambio, la **regulación social** inscribe en un marco distinto la intervención estatal, abarcando otros criterios o valores de naturaleza no comercial, tales como la “aspiración” (permitir que los individuos examinen críticamente las condiciones del bien existente y que procuren las que ellos elijan); la “diversidad” (mantener y promover la variedad de ambientes económicos, culturales y sociales a través de la acción pública); la “mutualidad” (proporcionar a cada ciudadano un mínimo de recursos materiales para permitirle el acceso a otras oportunidades no comerciables); y la “virtud cívica” (favorecer la participación de los ciudadanos en el manejo público) (Stewart, 1983).

Desde esta perspectiva, y a los fines de proteger los derechos de la ciudadanía, la política de regulación social plantea opciones más amplias

de reglamentación, que pueden abarcar, por ejemplo, los siguientes aspectos:

- La fijación de precios o tarifas que garanticen una redistribución de la riqueza, “sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas”: por ejemplo, obligando a una empresa de servicios públicos a que satisfaga todas las demandas de servicio razonable en zonas carenciadas y de menor densidad de población (aunque esto sea económicamente no rentable), y a que distribuya las tarifas para financiar a los sectores de menores recursos.

- El establecimiento de reglas vinculadas a la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos y/o servicios o procesos productivos o a la adopción de ciertas conductas por parte de las empresas que los producen. Los criterios centrales para la fijación de estas normas se discuten con diversas entidades (organizaciones de consumidores, productores de materias primas o tecnologías, otros organismos públicos, representantes sindicales, etc.), “lo cual implica un proceso de establecimiento (...) largo, complejo y con frecuencia compromisorio” (Majone, 1993, p.222).

- La obligación de proporcionar información sobre bienes o servicios ofrecidos como parte de la reglamentación, que aunque establece obligaciones (informar sobre el componente de determinados alimentos, peligrosidad de ciertas sustancias, riesgos para el mercado accionario de algunos títulos en venta, etc.), no incide en las elecciones de organización, tecnologías, materia prima, etc., realizada por las empresas. Para alcanzar resultados satisfactorios “la información debe ser comprensible, debe percibirse como importante y sus destinatarios deben ser efectivamente libres de escoger con base en la misma” (Majone, 1993, p.223).

Cabe aclarar que ambas formas de regulación y sus respectivos objetivos no son excluyentes. La posibilidad de conjugar los distintos criterios prevalecientes en cada una de ellas dependerá principalmente de las capacidades político-institucionales conferidas a los organismos encargados de llevar a la práctica las tareas de regulación y control de los servicios públicos en cuestión.

1.2.2. Los organismos reguladores

El efectivo control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios, constituyen las competencias primordiales atribuidas a los organismos de regulación y control. Concebidos como instancias de "arbitraje", el problema central reside en la notoria desigualdad de los dos sujetos entre los cuales debe mediar: mientras los prestadores privados disponen de información, de recursos técnicos, materiales, económicos, y de una organización que les permite un acceso directo a las instancias de decisión, los usuarios constituyen un universo heterogéneo y disperso, con menores grados de información y - bajo condiciones monopólicas - sin posibilidad de elección.

Tal situación no ha pasado desapercibida, y ha dado lugar a numerosas referencias en la bibliografía. Tomando como ejemplo la experiencia histórica de los Estados Unidos, los economistas de la escuela de Chicago (Stigler, 1971) advierten sobre el problema de la "captura" de las agencias de regulación por los operadores regulados, en la medida en que la mayor frecuencia del contacto entre ambas partes y la superioridad de recursos de la empresa en comparación con los usuarios, inclina a los reguladores a ser más receptivos a los argumentos de los primeros.

Por otra parte, la vaguedad de las normativas - por ejemplo, la fijación de tarifas "justas, razonables y no discriminatorias - puede dar lugar a diferencias de interpretación por parte del regulador, y crea más oportunidades para la influencia de los grupos de presión. Desde enfoques como el de la teoría del principal y el agente¹² también se destacan las dificultades que enfrentan los gobiernos o las autoridades reguladoras (principal) para inducir a las empresas (agentes) a preservar el interés público en situaciones en las que estas últimas poseen mejor información sobre los costos operativos y, por ende, les será más fácil tomar decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con su interés propio (la maximización de beneficios). Se requiere, entonces, un diseño institucional que permita a los gobiernos obtener información fehaciente y concreta acerca del comportamiento de los agentes privados, además de instrumentos legales y/o fiscales para regular de manera efectiva el cumplimiento de los compromisos, de manera tal que la intervención del Estado sea superior a la no intervención.

Problemas similares enfrentan los gobiernos (como principal) para controlar el comportamiento de las agencias regulatorias (como agentes), ya que estas últimas poseen información superior sobre los efectos de sus políticas, y no necesariamente sus objetivos como burocracia pueden coincidir con el de los ciudadanos o sus representantes. Así, se corre el riesgo de que se prioricen, por ejemplo, las cuestiones de agenda establecidas por la propia agencia reguladora para aumentar su poder como un fin en sí mismo, o los objetivos profesionales de su personal, con vistas a asegurarse un puesto en la empresa cuando termine su mandato.

¹² En esta teoría se considera la existencia de un actor- el principal - que delega en otro - el agente - la realización de una determinada tarea. Pero el agente cuenta con información a la que el principal no accede de manera directa, por lo que deberá procurar los incentivos apropiados para que el interés particular del agente coincida con el interés público que el principal debe resguardar.

También puede darse cierta “estrechez” en la mirada profesional del personal que, al concentrarse estrictamente en los aspectos técnicos de su competencia, deja de lado otras cuestiones de índole no sectorial. Para Przeworski (1996), una forma efectiva de saldar el problema de la asimetría en la información en este caso, proviene de “la existencia de mecanismos de integración de los ciudadanos en el proceso de definición, implementación y evaluación de la acción del sector público” que permitan un monitoreo efectivo del desempeño de la burocracia. Ariño Ortiz (1995, p.23) plantea otro eje problemático al destacar que “la experiencia histórica demuestra que por muy bien que se diseñe un sistema, si no se garantiza la independencia y neutralidad del que ha de aplicarlo, aquel acaba falseándose al servicio de intereses a corto plazo de los políticos”. Por tal motivo, (...) “se exige una autoridad reguladora dotada al mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimidad democrática”.

Tomando en consideración los problemas presentados, y en opinión de diversos autores¹³, algunos de los requisitos esenciales para la constitución de instituciones regulatorias eficaces son:

- Definición de los sistemas reguladores (normativa y organismos) como paso previo al inicio de la privatización de las empresas de servicios públicos. Devlin (1993) señala que "como mínimo sería prudente evitar la privatización simultánea de varios servicios públicos cuyos sistemas reguladores no se hayan probado todavía".
- Articulación de los marcos regulatorios en base a normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes con la capacidad administrativa de los futuros reguladores. A su vez, deberá procu-

¹³ Devlin (1993), Ariño Ortiz (1993), Vickers y Yarrow (1991), Rees (1993).

rarse la mayor comprensión posible de esas normas, no sólo por parte de los prestatarios sino también de los usuarios del servicio.

- Los órganos reguladores deben ser instituciones públicas autónomas y los nombramientos del Directorio deben hacerse escalonadamente para que no coincidan con los ciclos políticos. Sus recursos humanos deberán poseer un alto nivel de calificación técnica y condiciones salariales acordes con la responsabilidad de la tarea a ejecutar. Resulta conveniente establecer la prohibición de trabajar en la industria regulada durante un lapso determinado, una vez concluidas sus funciones como reguladores.

- El regulador debe disponer de un conjunto de sanciones claras, prácticas y de severidad creciente en caso de incumplimiento de la empresa.

- Sólo la interacción efectiva entre los organismos reguladores y los ciudadanos puede asegurar su legitimidad. La inserción en los organismos colegiados (no sólo consultivos sino también decisores) de representantes de los distintos grupos y sectores sociales organizados a los que afectará de manera directa una u otra medida, permite revertir algunos "vicios" característicos del modelo intervencionista estatal tradicional.

1.2.3. Las agencias reguladoras en Estados Unidos y Gran Bretaña

En las experiencias concretas de funcionamiento de agencias reguladoras - como el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña - se advierten criterios diferenciados en el orden normativo, organizativo y de vinculación institucional con los distintos poderes.

En Estados Unidos, las facultades regulatorias pueden dividirse básicamente en tres ámbitos: a) federal, de ejercicio exclusivo, b) estatal, también de ejercicio exclusivo, y c) concurrente entre el gobierno federal y los estados, pero con primacía de las normas federales. La regu-

lación federal, a cargo de las Comisiones Independientes de Regulación (*Independent Regulatory Commissions*), cubre las actividades interestatales y las transacciones mayoristas, mientras que la jurisdicción estadual abarca la regulación intraestadual y las transacciones minoristas, a través de las *Public Utilities Commissions*. La separación de las responsabilidades jurisdiccionales de cada nivel de regulación se encuentran determinadas por ley, pero existen acuerdos institucionales para coordinar los esfuerzos de todos los reguladores (Cincunegui, 1995).

Las Comisiones son órganos colegiados, enmarcados en planes y leyes aprobados por el Parlamento y sujetos a reglamentaciones aprobadas en cada caso por el Gobierno, aunque mantienen una importante cuota de independencia respecto de éste. Sus funcionarios superiores son designados por el Presidente, con confirmación del Senado, por períodos fijos, renovables por partes y gozan de inamovilidad en el lapso de duración de sus mandatos. Por el carácter de las atribuciones de estas agencias, coexisten en las mismas facultades ejecutivas, legislativas y judiciales. En efecto, las Comisiones pueden fijar tarifas, interpretar los principios generales de la competencia, autorizar fusiones o entradas al mercado, y arbitrar o reglar conflictos - ante juicios eventuales - bajo el control de los Tribunales y de la Corte Suprema.

La configuración formal de estos organismos de regulación y control preserva los criterios doctrinarios básicos - señalados por Cottier - para definir a una agencia como independiente: 1) ausencia de integración estructural en un departamento, 2) poder limitado del Presidente para despedir a sus directivos, y 3) composición colegiada de la dirección. Sin embargo, Thury Comejo (1995) destaca como límites a la independencia de estas agencias el control que ejerce el Congreso sobre sus

presupuestos, la facultad del Presidente de nombrar a sus directores (aunque con ratificación del Senado) y la necesidad de autorización del Fiscal General para actuar en juicios.¹⁴

A nivel estadual, la regulación de las redes de servicios de alcance local está a cargo de las *Public Utilities Commissions*, con competencias sujetas a un reglamento legislativo (*enactement*) y cuyas funciones esenciales son la protección de los derechos de los usuarios, el establecimiento de mecanismos que propendan a la competencia, el control de la prestación de los servicios y de la razonabilidad de los beneficios de las empresas. El presupuesto de estas Comisiones, cuya fuente principal de recursos proviene de las tasas cobradas a las mismas empresas reguladas sobre una base proporcional de sus utilidades, debe someterse a la aprobación de la legislatura estadual, previa fundamentación por parte de los reguladores en audiencia pública.

Los comisionados o cabezas titulares de la agencia son elegidos por el Gobernador, en base a una propuesta de cuatro nombres presentada por un Consejo de Nominación. Sus mandatos se extienden por un período de cinco años y finalizan en forma escalonada. Tanto los Comisionados como los funcionarios jerárquicos tienen expresamente prohibido por ley cualquier tipo de vinculación financiera con las empresas y el ejercicio de “cierto tipo de empleos relacionados con los servicios públicos” al concluir su carrera en la agencia¹⁵.

¹⁴ Por otra parte, las facultades para el control general de los poderes públicos que ejercen las Comisiones del Congreso - *Senate and House of Representatives Committees in Government Operations* - también se extiende a las agencias de regulación (Thury Cornejo, 1995).

¹⁵ El detalle de lo expuesto corresponde a la conferencia ofrecida por J. Duffey, funcionario de la *Public Utilities Commission* del Estado de Ohio, en INAP, 1992.

Actualmente funcionan 96 Comisiones, de las cuales 11 actúan en el ámbito federal ¹⁶. La cantidad de agentes se estima entre 20 y 1000 para las Comisiones estatales y entre 1000 y 3000 para las federales. A nivel estatal, se ha instrumentado el mecanismo de audiencias públicas como un ámbito de participación abierto al público para el tratamiento de cuestiones tales como los pronósticos de servicio y las opciones de provisión y demanda presentadas por las empresas, así como para la discusión del presupuesto de las agencias de regulación.

En Gran Bretaña, aunque las agencias reguladoras se inspiran en el modelo estadounidense, la política de regulación presenta como característica dominante “un marco de cumplimiento negociado, en lugar de la estricta aplicación de patrones normativos de funcionamiento” (Hogwood, 1990, p.9).

La aparición de agencias reguladoras en el Reino Unido - luego de algunos antecedentes en el siglo pasado - adquiere relevancia a partir de la década del 40, con el surgimiento de organismos destinados a la regulación de la política de competencia tales como la **Monopolies and Mergers Commission (MMC)**, creada en 1949, y la **Office of Fair Trading (OFT)**, creada en 1973. ¹⁷ Sin embargo, la responsabilidad general de la regulación de empresas de servicios públicos privatizados le corresponde al Departamento de Comercio e Industria.

A su vez, Hogwood (1990) destaca el crecimiento de las formas de intervención administrativa para la regulación como una paradoja del programa privatizador británico: la transferencia al sector privado de

¹⁶ Entre las Comisiones Federales de Regulación se pueden destacar: las Comisiones Federales de comunicaciones, que existe desde 1934, de la electricidad y del gas, creadas en 1935 y 1938 respectivamente. Otros ejemplos son: *Securities and Exchange Commission, Civil Aeronautics Board, Federal Maritime Commission, Federal Reserve Board, Nuclear Regulatory Commission.*

¹⁷ Además pueden citarse *la Independent Television Authority, National Board for Prices and Incomes, Gaming Board, Civil Aviation Authority, National Consumer Council.*

servicios como el gas y las telecomunicaciones, el agua potable y la electricidad en condiciones de monopolio obligó a gestar una regulación pública continua; para cada industria privatizada se creó un ente regulador específico. De este modo, en 1984 nace OFTEL, en 1986 OFGAS y en 1990 OFFER y OFWAT.

Estas oficinas reguladoras han sido organizadas como departamentos administrativos y sus presupuestos dependen - en la mayoría de los casos - de negociaciones con el Tesoro, razón por la cual no pueden ser considerados totalmente independientes de la Administración, aunque sus directores generales -nombrados por un Ministro de Gobierno- tienen mayor independencia política que los funcionarios tradicionales.

Estos organismos tienen competencia para aplicar los términos específicos de la licencia del servicio, controlar los precios y garantizar un trato igualitario y no discriminatorio para los usuarios. Pero todo abuso monopólico detectado debe remitirse a la OFT que, junto a la MMC, deberá resolver la situación. Por otra parte, si una oficina reguladora deseara modificar los términos de la licencia de un servicio público privatizado, deberá contar con la autorización de la MMC. Por lo tanto, estas agencias aparecen como un nuevo estrato subordinado de la Administración a los fines de complementar y reforzar el trabajo de las antiguas agencias reguladoras de la competencia.

Si se comparan ambos sistemas, en el caso norteamericano puede observarse que las "*independent agencies*" se reservan un mayor poder de decisión respecto del Ejecutivo, poseen un esquema de administración que apunta a la descentralización efectiva de las funciones, y ejercen sus funciones por medio de acciones básicamente regladas. En cambio, en Gran Bretaña, existe un mayor grado de discrecionalidad y, por otra

parte, las agencias sólo poseen autonomía funcional, quedando sujetas a un mayor nivel de dependencia del gobierno. (Thury Cornejo, 1995). Graham (1993) señala también las “escasas” condiciones creadas por el gobierno británico para una eficaz regulación debido a que los amplios poderes conferidos a los reguladores “no se pueden otorgar después, sino antes o durante la privatización”

1.2.4. Calidad de los servicios públicos : regulación y control

Uno de los temas fundamentales de la regulación es la definición de niveles específicos de calidad de los servicios. Un servicio público de calidad se apoya en un conjunto de expectativas que los usuarios reconocerían como propias: precios razonables, suministro constante y confiable, facilidad de reparaciones ante el mal funcionamiento, seguridad, provisión de información. A efectos de nuestro análisis, estos aspectos podrían agruparse en las siguientes dimensiones de la calidad:

- integridad del producto: por ejemplo, pureza del gas y el agua, voltaje de la electricidad, seguridad de las instalaciones, etc.
- nivel de oferta: relacionado con la disponibilidad, interrupciones y plazos de restitución del servicio, etc.
- relación empresa-usuario: que abarca los procedimientos de facturación, la atención a los usuarios, la provisión de información, la resolución de los reclamos, etc.

La determinación de niveles o estándares mínimos respecto de la calidad del producto resultan menos conflictivos, dado que existen estándares internacionalmente consensuados: las normas recomendadas por la International Electrotechnical Commission (IEC) en el caso de la electricidad, o por la Organización Mundial de la Salud para el agua po-

table tienen validez reconocida por la mayoría de los países, aunque en algunos casos las condiciones de infraestructura impiden su efectiva aplicación.

En cambio, para el servicio comercial (nivel de oferta y relación empresa - usuario), los niveles aceptables son más difíciles de fijar, y pueden dar lugar a un amplio grado de discrecionalidad en los criterios aplicables, e incluso a una ecuación desequilibrada entre precio y calidad. Por tal motivo, una política de regulación y control eficaz de la calidad deberá estar acompañada de mecanismos de **consulta** a los usuarios que permitan garantizar, como destaca Evans (1995)¹⁸, un control activo de los usuarios sobre la agenda de la calidad. El planteo se centra en la adopción, por parte de las empresas privadas de servicios públicos, de sondeos de opinión sistemáticos a los usuarios para conocer su grado de satisfacción con la prestación del servicio ofrecido, y en la utilización - por parte de los reguladores - de los resultados que arrojen estas consultas a la hora de evaluar el desempeño de las empresas que operan el servicio. Para la autora, la implementación de este tipo de iniciativas ofrece un insumo importante para el ejercicio de la "competencia comparativa" entre las distintas empresas de un mismo sector, dando lugar, por ejemplo, a la difusión pública de los niveles de rendimiento real que cada prestador ha tenido, contrastado a su vez con los niveles de servicio contemplados por la normativa.

¹⁸ Los aspectos puntualizados por Evans representan algunos de los requerimientos incluidos en los "Estatutos del Ciudadano" (*Citizen's Charter*) implementados por el gobierno británico de J. Major a partir de 1991. Aunque abarcan un conjunto de servicios públicos más amplio que los llamados servicios de infraestructura o servicios de provisión en red, las *Citizen's Charter* establecen un conjunto de requisitos para la prestación de los servicios públicos, tales como niveles específicos de calidad, información y transparencia de la gestión, consulta a los usuarios, disponibilidad e igualdad de acceso para todos, reparación ágil y eficaz del reclamo, etc.

Estas iniciativas no eximen a los reguladores de realizar sus propias encuestas de medición de satisfacción de los usuarios con el servicio, incluyendo además preguntas orientadas a determinar sus necesidades y expectativas y a conocer en qué medida las normas de calidad fijadas establecen niveles de servicio apropiados. Para que la consulta aporte datos abundantes y fidedignos, otra de las cuestiones relevantes es la forma en que se difunde la **información** destinada a que los usuarios conozcan los respectivos reglamentos de servicio. Los usuarios no conforman un cuerpo homogéneo, por ende, los métodos utilizados para hacer llegar este tipo de información no están dissociados de una política de trato equitativo, extendida a todos los servicios que ofrece una compañía, y que involucra también de manera directa a los reguladores en virtud de sus obligaciones de protección de los derechos de los usuarios.

Además, una política de regulación y control de la calidad requiere de un efectivo sistema de **sanciones económicas** para las empresas que no cumplan las normas de servicios fijadas, así como de la correspondiente **compensación o resarcimiento** para los usuarios afectados por las fallas en el servicio. Esta última cuestión constituye el asunto más complejo pues, si los niveles de compensación son bajos, los usuarios sentirán que se presta escasa atención real a sus inconvenientes o perjuicios. Al mismo tiempo, es muy posible que al operador le resulte más barato continuar con sus deficientes niveles de desempeño. Se requiere, por tanto, algún tipo de mecanismo financiero para que los usuarios reciban una compensación económica realmente válida, y que incentive a la empresa a mejorar su desempeño.

Evans destaca que en esta materia la discusión todavía no está cerrada. Al respecto señala que resultaría conveniente explorar opciones que garanticen transparencia y ecuanimidad entre las partes involucradas. A modo de ejemplo, cita medidas destinadas a garantizar una compensación automática a los usuarios (teniendo en cuenta que el mecanismo por reintegro en la factura siguiente supone, la mayoría de las veces, un tiempo de espera relativamente largo), y la puesta en marcha de una revisión de los precios que, ante el incumplimiento de las normas generales de servicio, implique para la empresa penalizada la pérdida de una parte de sus ingresos.

Cuando los servicios se prestan en condiciones de monopolio, se agrega el problema del equilibrio calidad-precio, que se agudiza cuando el costo de mejoramiento de la calidad es muy elevado. En la determinación de las ecuaciones más favorables, la “posibilidad concreta de pagar” por parte de los usuarios no debe ser una cuestión periférica en la evaluación de la calidad de servicios públicos imprescindibles. Por tal motivo, un marco de protección de la calidad del servicio debe basarse en el principio de equidad, asegurando que las normas de desempeño se orienten a satisfacer las necesidades de todos los consumidores, incluso aquellos con necesidades especiales (Evans, 1995).

Esta última consideración, sumada a los problemas ambientales, de seguridad y salud pública que en la mayoría de los casos traen aparejadas la producción y provisión de los servicios públicos de infraestructura, ponen en juego criterios de reglamentación de la calidad como los señalados anteriormente al describir la perspectiva de la regulación social.¹⁹

¹⁹ Ver página nro . 20.

Básicamente, los postulados hasta aquí expuestos reflejan los principios centrales del denominado “modelo consumerista” o de “orientación al cliente” sustentado, según sus partidarios, en la necesidad de saldar el desequilibrio entre proveedores y receptores de bienes y servicios públicos presente en el modelo de gestión pública tradicional. El efecto que se busca es la transformación del rol de ciudadano como “administrado pasivo” al de consumidor activo, a través del otorgamiento de derechos específicos como los que fueron señalados.

Una primera crítica que se le hace al “consumerismo” es su carácter mimetizador de las iniciativas de la gestión privada, en un terreno en el que los clientes no cuentan con el poder de elección propio del funcionamiento del mercado: la mayoría de los servicios públicos esenciales se ofrecen en condiciones de monopolio y, por lo tanto, el usuario no tiene la opción de una lección investida de poder real como la que permite el mercado.

En otro plano, las críticas señalan que en esta relación el sujeto, en tanto cliente, no está facultado para definir el objetivo público a conseguir, y no puede tomar parte en las macrodecisiones políticas. Su emergencia como actor en el esquema de legitimación de la acción pública sólo lo autoriza a participar en temas micro (Richards, 1994). Al no reconocer “ la posibilidad de elección ejercida colectivamente por ciudadanos con un interés común y a través del proceso de persuasión e influencia (...) estos enfoques se preocupan por la elección sólo en el punto del consumo - el punto en que el comprador o usuario del servicio se enfrenta al vendedor o proveedor del mismo y decide si acepta o no lo que éste ofrece” (Prior, Stewart y Walsh, ...).

Por estas razones, para algunos autores el modelo peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores (Prior, Stewart y Walsh,...).

Sin embargo, y aún reconociéndose los límites de la participación de los usuarios en relación con los servicios públicos, las posturas más críticas no dejan de resaltar el influjo positivo que ha tenido este modelo, a partir del cual la calidad de los servicios recibidos por los ciudadanos se vuelve un tema de agenda pública. Se destaca también, la búsqueda de una mayor aproximación de la Administración a sus públicos reales y potenciales, una mayor receptividad de su estructura diversa de necesidades, unida a una implicación más activa y directa de los usuarios en los procesos de servicios, a través del involucramiento en tareas específicas, los mecanismos deliberativos y de consulta y los sistemas de petición, queja y reclamo (Brugué, amorós y Gomá, 1994).

CAPÍTULO 2

LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA

2.1. Los casos de Gas del Estado, SEGBA y Obras Sanitarias de la Nación

La privatización de empresas públicas constituyó uno de los pilares principales del proceso de reestructuración del aparato estatal iniciado en la Argentina a partir de 1989. En un contexto económico caótico, signado por la hiperinflación, la presión de los organismos financieros internacionales y los acreedores económicos externos e internos se promulgaba la ley 23.696/89 de Reforma del Estado, que declaraba sujetos a privatización y/o concesión a más de veinte empresas y organismos²⁰.

La normativa destaca como fundamento "la carencia de recursos" y el notorio deterioro de las empresas públicas "mal administradas", con "cuadros económico-financieros graves", "déficits acumulados y crecientes" y "servicios ineficientes". Al amparo de este diagnóstico se propició un mayor protagonismo del sector privado sobre las actividades productivas y de servicios, reservando para el Estado un papel subsidiario en la economía nacional, sumado a los propósitos de reducción del déficit fiscal y de la deuda pública interna y externa, atracción de nuevas inversiones, incorporación de tecnología moderna y disminución de los costos de los servicios esenciales²¹.

²⁰ Entre las principales empresas mencionadas en el Anexo de la ley se destacan: ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, Encotel, YPF, Gas del Estado, SEGBA, OSN, Agua y Energía y más de diez empresas vinculadas al sector petroquímico.

²¹ "Informe Económico II- Trimestre 1992", Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica, Agosto, 1992.

Sustentada en la necesidad de aumentar la recaudación de fondos líquidos y la cancelación de deuda, la estrategia privatizadora del gobierno justicialista priorizó, en una primera etapa, la transferencia de grandes empresas de servicios públicos, en su mayoría monopolios naturales. Por otra parte, el marcado deterioro de la calidad de los servicios prestados por éstas generó el consenso popular suficiente para realizar un traspaso rápido y de alto impacto político capaz de actuar, a la vez, como una clara señal para los operadores económicos locales y extranjeros.

Si bien las tres empresas en estudio fueron privatizadas en el transcurso de los años 1992 y 1993, donde las urgencias fiscales y financieras adquieren un peso relativo menor, en los tres casos la reorganización empresarial emergente denota una persistencia importante de las estructuras monopólicas u oligopólicas, especialmente en los mercados minoristas controlados por las Distribuidoras de los diferentes servicios. Asimismo, Gerchunoff y Cánovas (1995) destacan dos formas de concentración de la propiedad: dentro de cada empresa privatizada, en tanto los consorcios que ganaron las licitaciones adquirieron porcentajes de al menos el 51% del paquete accionario, y a través de la preeminencia de los mayores grupos económicos con participación en la propiedad de las distintas empresas privatizadas.²²

En Gas del Estado, previo al traspaso a manos privadas, las actividades ejercidas por la compañía fueron separadas, dando lugar a la creación de dos empresas de transporte y ocho de distribución. En el año 1992, entre el 60% y el 90% de las acciones de estas nuevas unidades se vendieron a consorcios privados por licitación pública internacional. Por esta operación, el Estado recibió 300 millones de dólares en efectivo y

²² Ver en Anexo Cuadros 1,2 y 3.

aproximadamente 3.000 millones de dólares en títulos de la deuda pública, en valor nominal. Las empresas distribuidoras poseen licencia en exclusividad para la prestación del servicio por el término de 35 años, en cada una de las zonas que a continuación se detallan:

Distribuidora de Gas	Zona de Licencia
GASNOR	Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero
CENTRO	Catamarca, Córdoba, La Rioja
CUYANA	Mendoza, San Juan, San Luis
LITORAL GAS	Santa Fe y 7 partidos del Norte de la Pcia. de Bs.As.
GAS NATURAL BAN	26 partidos de la Pcia. de Bs.As.
METROGAS	Capital Federal y 9 partidos de la Pcia. de Bs.As.
CAMUZZI GAS PAMPEANA	La Pampa y parte Sur de la Pcia. de Bs.As.
CAMUZZI GAS DEL SUR	Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y partido de Patagones en la Pcia. de Bs.As.

Del total de los 4.947.330 usuarios, la Distribuidora Metrogas concentra al 36,5% en tanto que Gas Natural BAN el 19,8%, y Camuzzi Gas Pampeana el 14%. Se observa entonces que más del 70% de los usuarios constituyen un mercado cautivo, contemplándose la posible incursión de subdistribuidores cuando a un grupo de usuarios "les es negada la prestación del servicio por parte de la respectiva licenciataria por no ser rentable".²³

La reestructuración de la empresa SEGBA contempló también la segmentación de las actividades de energía eléctrica, organizadas en cuatro empresas de generación y tres de distribución. A partir de 1992, los paquetes accionarios mayoritarios fueron transferidos al sector priva-

²³ Informe anual ENARGAS 1994, p .44. Conforme a lo establecido por el marco regulatorio del sector gasífero, para ingresar en el mercado como subdistribuidor, se requiere la habilitación previa del ente regulador. Hasta diciembre de 1994, el organismo habilitó 15 empresas, mayoritariamente cooperativas, localizadas en las áreas de distribución afectadas a las empresas Pampeana, Litoral, Centro, Cuyana y Gas Natural BAN.

do mediante concurso público internacional, y por las tres distribuidoras se recibió un total de 65 millones de dólares en efectivo y 2.000 millones de dólares en títulos de la deuda pública, en valor nominal. También en este caso las empresas encargadas de la distribución poseen exclusividad zonal para la prestación del servicio por el lapso de 95 años, en las siguientes áreas:

Distribuidoras de Electricidad	Zona de Licencia
EDENOR	Zona Norte de Capital Federal; Partidos de La Matanza, Marcos Paz, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, 3 de Febrero, Moreno, Gral. Sarmiento, Gral. Roca, Pilar, Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y Escobar.
EDESUR	Zona Sur, Oeste y Centro de la Capital Federal. Partidos de Cañuelas, San Vicente, Esteban Echeverría, Alte. Brown, Florencio Varela, Berazategui, Quilmes, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda.
EDELAP	Ciudad de La Plata y Partidos de Ensenada, Berisso, Cnel. Brandsen y Magdalena.

Estas distribuidoras representan el 36% de la demanda total de energía de Argentina y atienden a una población de casi 12 millones de personas. La empresa EDENOR cuenta con 2.152.000 usuarios, EDESUR con 2.049.871 y EDELAP con 267.361. Las tres compañías registran casi un 80 % de sus usuarios en la categoría residencial, seguido de los usuarios comerciales y, en menor medida, industriales.

A diferencia de los casos anteriores, en la empresa Obras Sanitarias de la Nación se mantuvo la integración vertical, sin separar la producción de agua de su distribución ni de los servicios cloacales. La privatización se concretó en el año 1993, bajo la forma de concesión a 30 años, y para la oferta de este servicio no hubo exigencia de canon algu-

no, optándose por el mecanismo de licitación por menor tarifa. La empresa fue adjudicada al consorcio internacional Aguas Argentinas S.A., quien ofertó el mayor descuento en la tarifa vigente (26,9%). La compañía tiene a su cargo la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el ámbito de la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López) .

La población comprendida en el área concesionada alcanza a 8.600.000 habitantes y, en este sentido, Gerchunoff (1992) destaca que "a pesar de la magnitud de la población en el área concesionada tampoco se dividió horizontalmente la empresa para inyectar una eventual competencia por comparación entre empresas que prestan el servicio en distintas áreas geográficas".

El carácter público de los servicios transferidos, y la ausencia de competencia efectiva en los mercados tornan necesario un nivel alto de regulación y control de estas actividades por parte del Estado. Sin embargo, la normativa regulatoria vigente plantea variantes significativas respecto de los criterios tradicionales sustentados por el derecho administrativo en materia de las obligaciones estatales sobre los servicios públicos.

2.2. Los marcos regulatorios: alcances y limitaciones de la noción de "servicio público"

El traspaso a la gestión privada de los servicios públicos en estudio contó con la definición previa de los marcos regulatorios correspondientes, aunque sólo en los casos del servicio de gas y de electricidad se

sancionaron mediante leyes (24.076/92 y 24.065/92, respectivamente), en tanto que para el servicio de agua potable y desagües cloacales rige el Decreto 999/92.

La ley 24.076, sancionada en mayo de 1992 y reglamentada por Decreto 1738 del 18/9/92 (modificado por el Decreto 2255/92), define las actividades de **transporte y distribución de gas natural** como de "servicio público nacional" (art.1). De acuerdo con esta condición, "ningún transportista o distribuidor podrá abandonar total o parcialmente las instalaciones (...) ni dejar de prestar los servicios a su cargo, sin contar con la autorización del ente (...)". (art.19). Pero la reglamentación del artículo 19 establece ciertos límites al principio de generalidad en la medida en que "ningún prestador podrá ser obligado a mantener un servicio (...) a un consumidor o usuario que no cumple con sus obligaciones reglamentarias o convencionales". De este modo, cabe la posibilidad de que aquellos usuarios con dificultades económicas para pagar el servicio y que no están incluidos dentro de la política de subsidios contemplada por el Estado queden inmediatamente en la ilegalidad.

A su vez, y vinculado a los principios de regularidad y continuidad, se destacan otras restricciones. Si bien tanto los transportistas como los distribuidores deben mantener sus instalaciones "a fin de asegurar condiciones de operabilidad del sistema y un servicio regular y continuo a los consumidores" (art.31), las habilitaciones pueden obligar a los operadores a extender las instalaciones cuando esto "resulte conveniente" para cumplir con los requisitos derivados del carácter de servicio público, "siempre que puedan recuperar, mediante tarifas, el monto de sus inversiones" a la rentabilidad establecida por ley (art.32).

En términos generales, se establece que los distribuidores deberán satisfacer toda demanda "razonable" de servicios de gas natural aunque, como en el caso de la extensión del servicio, el criterio de razonabilidad queda sujeto a la obtención de la correspondiente rentabilidad por parte de las empresas, al definirse como "no razonable" aquella solicitud de servicios que "no pueda ser satisfecha obteniendo el distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación" (art.25).²⁴

Pese a que la ley 24.065, sancionada el 16-1-92, considera también como servicio público las **actividades de transporte y distribución de electricidad** (art.1)²⁵, su Decreto Reglamentario (1398 del 11-8-92) le confiere tal carácter al segmento del transporte por su "naturaleza monopólica". Las consecuencias de la aplicación de este tipo de definición plantea interrogantes pues, de superarse los límites técnicos, podrían ponerse en discusión las exigencias de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad, en tanto responsabilidades estatales independientes de las condiciones de funcionamiento del mercado.

Pese al "criterio restrictivo" (Groisman, 1995)²⁶ derivado de esta caracterización, rige como deber del Estado el "garantizar la continuidad del servicio", (art.3), "asegurar el abastecimiento" (art.25) y obligar a transportistas y distribuidores a efectuar el mantenimiento de sus instalaciones en forma de "asegurar un servicio adecuado a los usuarios"

²⁴ La Ley especifica que, en la medida en que exista desacuerdo entre el Distribuidor y un solicitante del servicio respecto de la razonabilidad, se podrá solicitar la intervención del ente regulador, quien resolverá el diferendo en Audiencia Pública.

²⁵ De acuerdo a este artículo, la actividad de generación se considera como de "interés general" y como tal, sólo quedan sujetos a regulación aquellos aspectos que lo afecten.

²⁶ El autor califica en estos términos la posición adoptada por algunos autores para quienes no es suficiente la declaración por ley de una actividad como de servicio público, en cuanto implica restricción a la libertad de comercio y de industria postulada por el art. 14 de la Constitución Nacional. Por tal motivo, "han propuesto restringir el régimen de servicio público a las actividades que por razones técnicas sólo pueden ser realizadas en forma de monopolio".

(art.27) ²⁷ . En este caso, también el principio de continuidad podría dar lugar a interpretaciones disímiles, al establecerse que "los contratos de concesión **podrán** obligar a los transportistas y distribuidores a extender o ampliar las instalaciones, cuando ello resulte conveniente a las necesidades del servicio público" (art.28). Planteadas en estos términos, las posibilidades de abastecer el crecimiento de la demanda de electricidad no quedaría del todo asegurada, tomando en cuenta, además, que en esos contratos no se exige la realización de nuevas inversiones. A su vez, el reconocimiento para las empresas de una tasa de rentabilidad "razonable", "similar a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional o internacionalmente" (art.41) otorga un margen de discrecionalidad considerable a los operadores a la hora de programar los planes de mejoras y expansión de los servicios en cuestión.

En el caso del **servicio de agua**, el servicio público regulado comprende las actividades de captación y potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable y la colección, tratamiento, disposición y comercialización de desagües cloacales, incluidos los efluentes industriales que se permiten verter al sistema cloacal (art.1). El Decreto 999/92 establece para estos servicios la prestación obligatoria "en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, calidad y generalidad" (art.6). Pero también en este caso se ponen de manifiesto ciertas imprecisiones: el servicio de provisión de agua deberá ser continuo en "condiciones normales" y el Concesionario deberá "minimizar"

²⁷ Según el art.3: "el Estado por sí , o a través de cualquiera de sus entes o empresas dependientes , y a efectos de garantizar la continuidad del servicio, deberá proveer servicios de transporte o de distribución en el caso de que, cumplidos los procedimientos de selección referidos en la presente ley, no existieron oferentes, a los que puedan adjudicarse las prestaciones de los mismos". A su vez, el art. 25 dispone que quien requiera un servicio de transporte o distribución y "no llegue a un acuerdo sobre las condiciones del servicio requerido, podrá solicitar la intervención del ente que, escuchando también a la otra parte, resolverá el diferendo, debiendo tener, a tales efectos, como objetivo fundamental el asegurar el abastecimiento".

los cortes, restituyendo la prestación ante interrupciones no planificadas “en el menor tiempo posible” (art.42).

Por otra parte, los requerimientos para la prestación del servicio implican obligaciones diferenciadas para el operador privado, según se trate de áreas servidas, de expansión o remanentes²⁸; previéndose en los dos últimos casos la posibilidad de que los usuarios soliciten autorización al concesionario para construir y operar por sí o por terceros sistemas de provisión de agua potable y/desagües cloacales. Tanto los usuarios “reales” como los “potenciales”²⁹ quedan obligados a instalar a su cargo los servicios domiciliarios internos y, pese al carácter de servicio público de la actividad, el concesionario **puede cortar el servicio por falta de pago**, inclusive a las instituciones públicas (art.52).

De esta forma, la sujeción de estas actividades de servicio público al régimen jurídico especial pierde centralidad al diluirse normativamente la responsabilidad estatal. En este sentido, el alcance normativo plantea concordancia con posturas jurídicas como las del doctor Mairal (1993), quien destaca:

"La cesación de la prestación de los servicios públicos del Estado, su asignación a los particulares y la creación de entes reguladores para controlar su funcionamiento significa una imitación de modelos anglosajones y el abandono del tradicional modelo francés seguido hasta ahora. Se pasa así de la tradicional teoría del servicio público desarrollada en la Europa Continental a un modelo más cercano al "public utility" del

²⁸ Se considera “área servida” al territorio dentro del cual se presta efectivamente el servicio de provisión de agua potable y/o desagües cloacales. El “área de expansión” abarca al territorio comprendido dentro de los límites del área regulada en el cual se aprueben los planes de mejora y expansión de los servicios que preste el Concesionario. A diferencia, el “área remanente” no cuenta con servicios ni se halla incluida en los planes de expansión (art.4)

²⁹ De acuerdo con el art.33, “son usuarios reales quienes se encuentren comprendidos dentro de alguna de las áreas servidas, y son usuarios potenciales quienes estén comprendidos en las áreas de expansión y remanente”.

derecho norteamericano e inglés, o sea, del servicio público como actividad estatal delegada a los particulares, al servicio público como actividad privada reglamentada por el Estado"

Sin embargo, bajo esta interpretación "se confundirían fusionándose en un mismo concepto, el poder de policía del Estado y el servicio público". (Thury Cornejo,1995) . Por otra parte, se plantearían ciertas incompatibilidades con la declaración expresa de la reciente reforma constitucional que obliga a las autoridades a "proveer" a la "calidad y eficiencia de los servicios públicos" (art.42). En estos términos, el compromiso estatal invocado trasciende las facultades arbitracionales propias del ejercicio poder de policía, al preservarse como obligación de la autoridad la satisfacción de las necesidades colectivas, aun cuando no ejerza su prestación.

Los marcos regulatorios analizados disponen también la creación de los nuevos organismos de regulación de los servicios públicos, recayendo formalmente en estas instituciones el efectivo control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados y la protección de los derechos de los usuarios. Por tal motivo, y previo al tratamiento específico de sus competencias en materia de regulación y control de la calidad de las prestaciones, describiremos en el próximo capítulo los aspectos principales de su configuración institucional.

CAPÍTULO 3

LOS ENTES REGULADORES: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS NUEVAS INSTANCIAS DE CONTROL

La regulación y el control de los servicios públicos en cuestión quedó a cargo del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la mayoría de los cuales comenzaron a funcionar después de producida la transferencia de los servicios al sector privado.

El ENARGAS inició sus actividades el 1 de abril de 1993, a tres meses del traspaso; en cuanto al ENRE, pese a que el marco regulatorio establecía un plazo de 60 días para su puesta en funcionamiento, la demora en reglamentar la ley pospuso en más de un año (hasta mayo de 1993) la conformación del organismo. Sólo en el caso del ETOSS se contó con el ente regulador funcionando pocos días antes (20 de abril de 1993) de la entrega del servicio al concesionario privado.

Creados bajo la figura jurídica de entes autárquicos, y encuadrados en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, la organización de estos entes cuenta con cuerpos directivos colegiados, para cuya selección y remoción se prevé la intervención excluyente del Ejecutivo Nacional.

En el caso del ENARGAS y del ENRE, los cinco miembros que integran cada uno de sus Directorios han sido seleccionados por el Ejecutivo Nacional, y sólo pueden ser removidos por acto fundado del PEN, aunque como paso previo para la designación y/o remoción de sus cargos debe darse intervención a una Comisión Especial del Congreso, con par-

ticipación igualitaria de ambas Cámaras, la que deberá emitir un dictamen de carácter no vinculante para la Administración.³⁰

Pese a que originariamente la ley 24.076 incluía la propuesta de los gobernadores de las provincias para el nombramiento de dos de los cargos directivos del ENARGAS, la iniciativa fue vetada por el PEN. En el ENRE, si bien el Consejo Federal de Energía Eléctrica³¹ puede proponer también a dos integrantes del Directorio, la elección de estos miembros debe surgir de una lista de candidatos confeccionadas por la Nación, tras un llamado a concurso "por antecedentes". En ambos organismos, los mandatos directivos duran 5 años y cesan en forma escalonada, pero pueden ser renovados en forma indefinida. Los directores están sujetos a las incompatibilidades fijadas por ley para los funcionarios públicos, aunque no se establece ninguna prohibición que los inhiba, al cese de sus funciones, para trabajar en el sector regulado.³²

Conforman el Directorio del ETOSS seis miembros, representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a razón de dos integrantes elegidos por las máximas autoridades de cada una de esas jurisdicciones. Los Directores, alcanzados también por las incompatibilidades establecidas por la ley 22.140, duran seis años en sus cargos, y su designación puede renovarse por un solo período, pudiendo ser removidos, a diferencia de los casos anteriores, sólo por "justa causa".

³⁰ Art. 55 de la ley 24.076 y art.59 de la ley 24.065.

³¹ Creado por la ley 15.336, el Consejo Federal de Energía Eléctrica depende de la Secretaría de Energía, y está compuesto por un representante y un suplente por la Capital Federal y las Provincias, por designación del PEN. Este Consejo delimita las "zonas de electrificación", en las que funcionarán los Comités Zonales de energía eléctrica, y tiene a su cargo la administración del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica.

³² Arts. 54 de la ley 24.076 y 58 de la ley 24.065.

Los tres entes reguladores han organizado sus estructuras operativas en base a unidades gerenciales³³, y su plantel de personal ha sido encuadrado bajo la Ley de Contrato de Trabajo. Como puede observarse en el siguiente cuadro, el porcentaje de recursos humanos técnico-profesionales sobre el total de agentes es elevado, con mayoría de profesionales en ingeniería, ciencias económicas y abogacía.

Cuadro 1. Porcentaje de personal profesional y administrativo sobre el total de agentes, según entes 1993-1995.

ENTES	Total de agentes	% Personal Profesional	% Personal Administrativo
ENARGAS	134	81	19
ENRE	85	78	22
ETOSS	54	73	27

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de los Informes ENARGAS y ENRE del año 95 y ETOSS del año 93.

La institucionalización de mecanismos de participación en estos organismos resulta un tema clave, si se toma en cuenta el peligro latente de "captura" por las empresas reguladas y la notoria asimetría de recursos técnicos, económicos y de información que presentan las partes sobre las cuales los entes deben garantizar un arbitraje imparcial. Sin embargo, el único ente que contempla en su estructura organizacional un ámbito para la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores es el ETOSS. Por el art. 21 del Decreto 999/92, se creó una "Comisión Asesora ad Honorem" - formalmente constituida el 11 de agosto de 1993 - a los fines de asistir al cuerpo directivo en cuestiones de carácter económico financiero, legal y científico relacionadas con la concesión.

³³ Ver estructuras orgánicas en el Anexo.

También pueden efectuar propuestas para desarrollar metodologías de control de los servicios y participar, "cuando así le sea requerido", en aquellas cuestiones que se susciten entre usuarios y concesionaria. La integración de la Comisión es una facultad del Directorio, que puede designar miembros permanentes o invitados. Actualmente, participan como miembros permanentes ADELCO, representantes de la Facultad de Ingeniería de la UBA, el Sindicato de Trabajadores de la ex O.S.N. y la Asociación de Ingenieros Sanitarios.

En los otros organismos, la articulación de instancias participativas constituye hasta el momento una tarea pendiente, pese a que la nueva Constitución prevé, en su art. 42, "la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control". La información cualitativa relevada en los entes coincide en admitir que la relación con las instituciones representativas de usuarios es constante y fluida, aunque se observan opiniones discrepantes respecto de la posibilidad de constituir una instancia formal que las incluya.³⁴

Para su financiamiento el ENARGAS y el ENRE cuentan fundamentalmente con los recursos provenientes de la tasa de inspección y control que pagan anualmente y por adelantado los productores, transportistas y distribuidores de las actividades respectivas. Los presupuestos correspondientes al año 1995 ascienden al monto de \$ 22.449.199, en el caso del ENARGAS, y de \$ 15.558.088 en el ENRE aunque, para este

³⁴ El funcionario entrevistado del ENRE no objeta la participación de asociaciones de usuarios en el ente regulador. Por el contrario, el funcionario del ENARGAS no está de acuerdo con que un usuario "deba sentarse en el Directorio, "porque más allá de su formalización, "lo importante es el contacto". A su vez, el funcionario del ETOSS no cree conveniente ampliar la participación a otras instituciones de usuarios, ya que "la representatividad de cada una de ellas sólo cubre un ínfimo porcentaje de la población usuaria y, de aceptar la participación de una, deberían tener el mismo derecho las demás".

organismo, la reducción presupuestaria dispuesta por el Ministerio de Economía restringió la cifra al orden de los \$13.200.000.³⁵

En un informe suministrado por el ENRE se plantea que "no parece correcto que la Secretaría de Hacienda modifique el presupuesto elaborado por el Directorio de un ente autárquico (...) menos aún cuando no se trata de recursos que tengan origen en el Tesoro Nacional". Desde la institución también se señalan las presiones ejercidas por los transportistas y distribuidores para reducir los gastos en el organismo. El informe cita expresamente un artículo aparecido en el diario *Ambito Financiero* (19-9-95), donde se manifiesta que "el control a las empresas privatizadas de servicios públicos será cada vez más laxo, pero el ahorro obligado por la Secretaría de Hacienda no beneficiará al Tesoro sino a las propias compañías (...) que gastarán menos para solventar los entes reguladores y también las controlarán menos".³⁶

A diferencia del ENARGAS y del ENRE, los recursos principales del ETOSS son aportados directamente por los usuarios del servicio recaudándose, a través del sistema tarifario, el 2,67% del total de la factura. Gerchunoff (1994) cuestiona esta forma de financiamiento destacando que podría incentivar al ente a aumentar el precio regulado. Al respecto, señala que parte de los ingresos del organismo deberían depender del cumplimiento del plan de expansión explicitado en el pliego, y otra parte debería ser fija y estar desvinculada del resultado financiero del conce-

³⁵ Ley nro 24.447 "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional", sancionada el 23/12/94 y promulgada el 28/12/94.

³⁶ En 1996 el ENRE también se vio afectado por una nueva reducción de su presupuesto que, estimado en la suma de \$ 16.598.486, ha sido modificado por Hacienda en \$ 9.321.010. Los reguladores justifican el incremento para este año, en virtud de las nuevas técnicas a implementar a partir de septiembre, cuando se personalice el control de la calidad del servicio en cada boca de suministro.

sionario.³⁷ Según datos provenientes de la “Memoria y Balance ETOSS 1994”, para ese año el organismo contó con un presupuesto aproximado de \$ 4.000.0000.

En los tres entes reguladores, el control externo es realizado por la Auditoría General de la Nación, en tanto que el control interno está a cargo de la Sindicatura General de la Nación, a través de las unidades de auditoría interna.

En el marco de las vastas facultades atribuidas por las normativas a cada uno de estos organismos, se observan similares competencias en los casos del ENARGAS y del ENRE, encargados fundamentalmente de:

- prevenir conductas anticompetitivas;
- controlar la prestación de los servicios;
- proteger los derechos de los usuarios;
- dictar reglamentos a los que deberán ajustarse los distintos sujetos del sistema;
- establecer la base para el cálculo de tarifas, aprobarlas y controlar su aplicación;
- garantizar el libre uso de los servicios e instalaciones de transporte y de distribución;
- proteger el medio ambiente y la seguridad pública;
- aplicar las sanciones previstas en las distintas normas que regulan la actividad;
- organizar y aplicar el régimen de Audiencias Públicas.³⁸

³⁷ El presupuesto del ETOSS no figura en la Ley Nacional de Presupuesto. Según datos provenientes de la “Memoria y Balance 1993, para ese año se contó con la suma aproximada de 4 millones de pesos.

³⁸ Art. 52 de la Ley 24.076 y art. 56 de la Ley 24.065.

En cuanto al ETOSS, entre sus facultades más relevantes se encuentran las de:

- aprobar y controlar los planes de mejora y expansión;
- aprobar los cuadros tarifarios y sus ajustes;
- evaluar el desempeño empresario;
- aplicar sanciones;
- controlar el mantenimiento de las instalaciones afectadas al servicio;
- intervenir en la rescisión del contrato de concesión, el rescate o la prórroga.³⁹

La regulación y el control de la calidad de la prestaciones ha sido contemplada como una de las potestades específicas de los tres organismos en cuestión. En el capítulo siguiente se analizarán las características principales de las normas de calidad de los servicios, los mecanismos instaurados para garantizar el control de su cumplimiento y los regímenes de sanciones y compensaciones correspondientes.

³⁹ Art. 17, Decreto 999/92.

CAPÍTULO 4

REGULACIÓN Y CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL

A partir de la privatización de Gas del Estado, las ocho empresas distribuidoras encargadas de la provisión de gas natural a los usuarios finales del servicio deben cumplir con una serie de exigencias respecto de la calidad del producto y del servicio comercial, detalladas en el “Reglamento del Servicio” y formuladas en base a los criterios definidos en las “Reglas Básicas de la Licencia de Distribución”.

En sentido estricto, como “Especificaciones de calidad”, se mencionan las condiciones en que el gas natural debe ser entregado por las distribuidoras en base a tres indicadores de calidad de producto: poder calórico, impurezas y odorización (art.4)⁴⁰. Es interesante resaltar que, en caso de incumplimiento de estas especificaciones, el “Cliente”⁴¹ posee la opción de rehusarse a aceptar la entrega del servicio mientras se encuentre pendiente la corrección por parte de la Distribuidora, aunque

⁴⁰ **Poder Calórico:** El poder calórico superior mínimo del Gas a ser entregado por la distribuidora será de 8.850 Kcal-m.3, y el poder calórico máximo de 10.000 Kcal-m.3.

Impurezas: El gas debe estar libre (a la presión y temperatura corrientes en el gasoducto del Transportista) de arena, polvo, goma, aceites, hidrocarburos licuables a temperaturas a diez grados centígrados bajo cero (-10°C). También se especifican los valores correspondientes para el sulfuro de hidrógeno, el azufre entero total, el dióxido de carbono, y los inertes totales. A su vez, las partículas sólidas no superarán 22,5kg-mm de m3, con un tamaño superior a 5 micrones y las partículas líquidas no sufrirán los 100 litros-MM de m3.

Odorización: El gas entregado por la Distribuidora será odorizado cuando sea requerido en virtud de las reglamentaciones de seguridad aplicables. La odorización por parte de las distribuidoras de ser requerida por las leyes o reglamentaciones aplicables, no se interpretará como que interfiere con la comerciabilidad del gas entregado.

⁴¹ Según el reglamento, cliente es “cualquier persona física o jurídica que solicite o utilice el servicio de provisión y/o venta, de transporte o de almacenaje brindado por la Distribuidora”, incluyendo el conjunto de las categorías de usuarios discriminadas en función de las condiciones del servicio ofrecido.

no se hace mención concreta de la existencia de compensaciones o resarcimientos para los usuarios que se vieran particularmente afectados.

Respecto de la calidad del servicio comercial, los niveles de servicio dispuestos por el Reglamento incluyen requisitos para la conexión del servicio, procedimientos para efectuar reclamos y plazos de respuestas, así como períodos de facturación y cantidad permitida de lecturas estimadas. Sin embargo, en un folleto institucional producido y difundido por el ENARGAS se mencionan una serie de exigencias de mayor alcance que las estipuladas por el Reglamento del Servicio vigente.

Así, por ejemplo, mientras el folleto menciona la obligación de la empresa de responder a la solicitud del servicio en un plazo de 15 días hábiles, de enviar la factura al usuario residencial con un mínimo de 10 días previos a la fecha de vencimiento, y establece un plazo de resolución de 15 días hábiles para los reclamos por errores de facturación incluyendo el derecho del usuario a no pagar la factura hasta tanto se resuelva este reclamo, el Reglamento no precisa estos plazos ni contempla el citado derecho.⁴² Sólo en el caso de la resolución de reclamos por errores de facturación, el Reglamento especifica que deberá quedar resuelto “en la primera factura que se emita luego de transcurridos 15 días de recibido el reclamo”, excluyendo los casos de facturaciones por estimación (art.15.a).

Por otra parte, según el citado folleto, es obligación de la Distribuidora restituir el servicio interrumpido por falta de pago dentro de las 48 horas hábiles de haber tomado conocimiento de la regularización de la situación y, cuando el corte del servicio fuera improcedente, deberá

⁴² Por otra parte, de acuerdo con el art. 28 de la ley 24.076, la respuesta a la solicitud del servicio deberá realizarse “dentro de los 30 días hábiles contados a partir de su recepción”.

restablecerse “inmediatamente” y sin cargo para el usuario, al que además deberá abonársele el equivalente a diez cargos fijos en el momento de la rehabilitación. Tampoco en estos casos el Reglamento de Servicio hace mención a plazos para el corte del servicio por falta de pago, ni para su reconexión, ni establece el abono de los cargos.⁴³

La información obtenida a través del relevamiento cualitativo, referida a las divergencias y/o ausencias anteriormente detalladas, permiten inferir la existencia de distintos tipos de mecanismos o procedimientos utilizados para llevar a la práctica algunas modificaciones. El plazo para la rehabilitación del servicio, o la fijación de compensaciones ante corte de servicio improcedente fueron establecidas por resoluciones o notas circulares del ente regulador, mientras que el mencionado derecho del usuario a no pagar la factura hasta tanto se resuelva el reclamo y la obligación de avisar en caso de corte del servicio fueron impuestos “en la práctica” por el ente a las empresas.

Probablemente, la estrategia de resolución de algunos aspectos puntuales por la vía de ambos mecanismos haya sido la forma de salvar los obstáculos que aún hoy impiden aprobar la revisión y modificaciones al Reglamento de Servicio que, según surge de las entrevistas, está llevando a cabo el ENARGAS. Tales modificaciones no habrían sido implementadas porque, para el organismo, “es preferible que salga por consenso y que no implique cambios en la tarifa”⁴⁴.

⁴³ En la práctica, la empresa está autorizada a interrumpir el servicio cuando se hallare impago un período bimestral. Pero en el Reglamento no está diferenciado el Aviso de Corte del Aviso de Deuda que, además, tampoco se realiza por medio de notificación fehaciente (por ejemplo, carta documento).

⁴⁴ Según art.9.1, el Reglamento, establecido mediante el Decreto 2255 del 21-12-92, no puede ser modificado por ningún representante de la Distribuidora y, aunque el Ente Regulador tiene facultades para su revisión, si ésta produce cambios en la ecuación económica, las licenciatarias tienen derecho a ser consultadas y a exigir ajustes tarifarios.

Uno de los interrogantes que plantea el uso de mecanismos informales para otorgar derechos e imponer sanciones deriva de la fuerza legal que puedan tener, en caso de un litigio, las especificaciones que constan en un folleto de difusión del ente confrontadas con las planteadas en el Reglamento de Servicio.

Refuerza este problema el limitado acceso a la información que poseen los usuarios sobre las normas de servicios vigentes y los derechos correspondientes. Según surge del relevamiento efectuado, las oficinas comerciales de las Distribuidoras en Capital Federal no entregan copias del Reglamento de Servicio y remiten las consultas acerca del mismo al ente regulador. Tampoco pudo constatarse que estuviera a disposición del público el folleto publicado por el ENARGAS; sólo se observó su circulación interna en las oficinas de atención al usuario dependientes del organismo.

Las relaciones que mantiene el organismo con las asociaciones de usuarios en la tarea de revisión de las normas de calidad es de carácter consultivo. ADELCO ha sido convocada para participar "con voz, pero sin voto" en charlas, seminarios y talleres,⁴⁵ privilegiándose la conformación de este tipo de instancias a la instrumentación de canales institucionalizados para la participación permanente en el organismo regulador.

Las normas de calidad de producto y de servicio comercial hasta aquí referidas se complementan con otras disposiciones que, por estar formuladas de manera muy general, pueden dar lugar a interpretaciones diversas de la normativa. Establecer "*intervalos razonables*" para la verificación técnica de los medidores (art.8.I), sin más especificación so-

⁴⁵ ADELCO ha reclamado una mayor homogeneización entre los reglamentos de los distintos servicios, pero el funcionario del ENARGAS considera que sólo podrían unificarse ciertos aspectos, como los plazos de entrega de las facturas o los procedimientos para la atención de reclamos.

bre los plazos, u obligar a la distribuidora a hacer todo lo “razonablemente posible” para suministrar un servicio regular e ininterrumpido (art.10.a), y en casos de necesidad de restringir el servicio proporcionar “el mayor aviso posible” o “atender prontamente” las denuncias de escapes de gas (art.4.2.10), requerirían de una mayor precisión para no ocasionar situaciones conflictivas y de desprotección de los usuarios.

Cabe destacar que en el ente regulador se reconoce la falta de estándares de calidad “claramente definidos”. Su fijación es una tarea que se está llevando a cabo, siguiendo los ejemplos de otros países (Estados Unidos, Inglaterra, Italia) donde las experiencias revisadas -según expresa el entrevistado- “no difieren demasiado respecto de los criterios que maneja el ente”, según lo expresa el funcionario entrevistado. En la actualidad, se pretende sistematizar un listado con quince o veinte indicadores, que abarcarían aspectos tales como los plazos de solución de los reclamos por error en la facturación, plazos para el aviso de deuda y el aviso de corte, índices de citación incorrecta de usuarios a oficinas comerciales, etc.

A modo de ejemplo, cabría acotar que, si bien en Gran Bretaña los criterios e indicadores utilizados para la regulación de la provisión de gas son similares a los descriptos, es mayor el grado de precisión con que se han cuantificados los niveles de cumplimiento y los respectivos resarcimientos para los usuarios afectados por las falencias del servicio. Así, situaciones tales como los escapes de gas poseen un plazo estricto de atención ⁴⁶, el nivel de cumplimiento planeado es del 97% y, por tratarse

⁴⁶ Se distinguen los escapes de gas incontrolados, que deben atenderse dentro de la hora de recibida la información- de los controlados, que deben resolverse dentro de las 2 horas.

de un indicador categorizado como “individual”⁴⁷, en caso de incumplimiento deberá compensarse económicamente al usuario. Con similares exigencias ha sido pautada la obtención de la provisión del servicio, su continuidad, interrupción y reconexión, así como las visitas de inspección, las respuestas a consultas y los procedimientos de atención a los usuarios.

Resta señalar que, junto a los requerimientos de calidad señalados, el esquema de regulación adoptado en Argentina incluye la fijación de tarifas máximas- con revisión y ajustes en base al índice de precios del gas en boca de pozo de los Estados Unidos y un factor de productividad.

La tarifa del gas para los usuarios finales resulta de la suma del precio del gas negociado en el mercado mayorista, la tarifa por el servicio de transporte y el margen del distribuidor. La grilla tarifaria varía de acuerdo con las categorías del servicio clasificado según estructura y volumen de consumo de los usuarios en Residencial, General (Pequeño y Grande), Gran Usuario o Subdistribuidor.

Con referencia a los mecanismos de regulación social, las medidas más significativas son las disposiciones que estatuyen la asignación por parte del Poder Legislativo de partidas presupuestarias especiales para subsidiar el consumo de la clase pasiva y de los usuarios residenciales del Sur del país. Sin embargo, las estimaciones presupuestarias del año 1997 no contemplan los recursos destinados a este último grupo, aunque la presión de los legisladores provinciales ha evitado una resolución taxativa al respecto.

⁴⁷ A diferencia de los indicadores definidos como “generales”, que fijan niveles objetivo promedio que las empresas deben cumplimentar, los indicadores individuales describen el nivel de servicio que los usuarios deben recibir y las compensaciones correspondientes en caso de falencias o incumplimientos.

En el marco de una política de regulación social, y teniendo en cuenta que, en función de la estructura tarifaria adoptada el servicio residencial resulta el más costoso, y que las empresas están autorizadas a suspenderlo cuando se hallare impago un período bimestral, sería conveniente adoptar resoluciones como las implementadas por Ofgas en Gran Bretaña para revertir los numerosos cortes de servicio dispuestos por British Gas. En este caso, además de instar a la empresa a prevenir el crecimiento de las deudas mediante la identificación rápida de los clientes morosos, se la obliga a diferenciar entre quienes deliberadamente postergan su pago y quienes enfrentan genuinas dificultades económicas, para acordar con estos últimos planes de pago o proveer la opción de medidores que funcionan con ficha para control particular del consumo.

4.1. Mecanismos de control de la calidad, sanciones y resarcimientos

Como en el caso de los estándares de calidad, también está pendiente, hasta el momento del relevamiento de información efectuado en este estudio, la conformación de un sistema acabado de control de la calidad. Debe tenerse en cuenta que, a dos años de la privatización, todavía estaban en estudio mecanismos clave, como los de verificación del cumplimiento de las normas de servicio.⁴⁸

De acuerdo a lo establecido reglamentariamente, los insumos sustantivos para el monitoreo de la calidad de las prestaciones provienen de las empresas, y se complementan con las auditorías e inspecciones llevadas a cabo por el ENARGAS. En este marco, las Distribuidoras están obligadas a confeccionar una serie de informes periódicos que suministren datos sobre la calidad del gas, las situaciones de emergencia (cortes

⁴⁸ Informe anual ENARGAS, 1994, pág. 76.

o interrupciones del servicio), los siniestros provocados por fugas así como informes estadísticos sobre la cantidad, motivo e índole de los reclamos de los usuarios. Según consta en el Informe ENARGAS del año 1994, la información requerida a las Licenciatarias respecto de la calidad del producto - composición molar del gas, contenido de inertes e impurezas, densidad y poderes caloríficos superior e inferior - es evaluada a través de "medios técnico-administrativos, con apoyo informático", en tanto que los controles de fugas y odorización son auditados con apoyo de la Facultad de Ingeniería de la UBA.

Las inspecciones y auditorías técnicas directas que realiza el ente regulador para controlar la calidad del producto, evaluar siniestros u observar los trabajos en la vía pública se refuerzan con la contratación de auditorías externas encargadas de supervisar, "dos o tres veces por año", aspectos técnicos y de seguridad, procedimientos de facturación, el cumplimiento de las inversiones obligatorias y el control accionario.⁴⁹ A su vez, para la supervisión del procedimiento de atención a los usuarios el ente constata la existencia del libro de quejas habilitado, la difusión de la información reglamentaria y las condiciones de atención al público, aunque no se ha establecido periodicidad alguna ni criterios de evaluación sistematizados. De acuerdo con la información relevada cualitativamente, sólo en caso de observarse un aumento del número de reclamos o un problema puntual en determinada zona o delegación comercial el ente realiza las inspecciones correspondientes.

⁴⁹ Cabe aclarar que el Marco Regulatorio no fija la periodicidad ni las características de las auditorías, aunque sí faculta al ente para realizar auditorías sorpresivas a las licenciatarias, "de presumirse que existen prácticas deshonestas u ocultamiento de información", (art.50. inc. 8, del decreto 1738).

Según surge del relevamiento cualitativo, el organismo regulador ha implementado desde 1994 la utilización de encuestas para medir el nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio. Sin embargo en esta etapa, esas encuestas se han destinado a recabar información respecto de la imagen que poseen los usuarios del ENARGAS y sólo tangencialmente se incluyen algunos ítems vinculados con el tema de la calidad de los servicios (como comprensión de la facturas, recepción en término y presencia de errores).

La decisión encuentra fundamento en el alto grado de desconocimiento de la institución por parte de los usuarios y su indiferenciación respecto de las empresas para solicitar servicios o reclamar.⁵⁰

Dado que la mayor cantidad de los recursos de información provienen del sector empresario, a veces remiso a someterse al control de las auditorías externas⁵¹, la ausencia de un relevamiento más exhaustivo respecto de la satisfacción de los usuarios refuerza la asimetría informativa entre el regulador y el regulado.

En este contexto, la falta de implementación de un sistema de indicadores de eficiencia en el sector - la propia institución la considera una "tarea pendiente"- plantea serias limitaciones para ejercer una evaluación integral del desempeño de las empresas prestatarias y para constatar el cumplimiento efectivo de los niveles de servicio. A su vez, esto

⁵⁰ El funcionario del ente entrevistado reconoció que anteriormente los usuarios querían pagar la factura o pedir la instalación del servicio allí. También manifestó que, en el proceso de reconocimiento del ente, fue muy importante la publicidad difundida en los medios de comunicación (comunicados de prensa, spots publicitarios en radio, etc). Durante 1994 se llevó a cabo una campaña radial masiva, con resultados muy efectivos, en la que se informaba el número de teléfono gratuito para realizar reclamos en el ENARGAS. También se obtuvieron muy buenos resultados con la información adjuntada al dorso de la factura, aunque "la gente no la lee".

⁵¹ Según información del Diario Clarín (31-8-94), ante las auditorías externas contratadas por el ENARGAS para el control de las normas de seguridad y calidad, "en Metrogás habría resistencias para que los técnicos accedan a la compañía para cumplir con la tarea".

restringe la posibilidad expresada en el marco regulatorio de hacer público un orden de mérito que permita llevar a la práctica el procedimiento conocido como "competencia comparativa".⁵²

De acuerdo con el Régimen de Penalidades, el incumplimiento de las obligaciones especificadas en las Licencias, la ley 24.076 y demás normas dan lugar a la aplicación de apercibimientos, multas o caducidad de la licencia, según sea la gravedad de la falta cometida. Las sanciones más onerosas aplicadas por el ente regulador hasta la fecha tuvieron origen en el incumplimiento - por parte de las Distribuidoras - de las inversiones obligatorias desde el año 1993. La mayor erogación debió efectuarla Metrogas, y alcanzó a la suma de 1,3 millones de pesos. Además del retraso en las inversiones, las causales que han originado mayor cantidad de multas durante 1993 y 1994 corresponden a los errores de facturación, provocados por la incorrecta aplicación de la tarifa o los subsidios a jubilados y pensionados, seguidos de incumplimientos de las normas de seguridad y en la provisión de la información operativa.

⁵² De acuerdo con el marco regulatorio, es competencia del organismo regulador publicar un informe anual que incluya un capítulo referido al desempeño de las empresas en aspectos tales como reclamos de clientes, cumplimiento de las normas de servicio, infracciones a las normas de seguridad, etc., "pudiendo hacer público un orden de mérito de los prestadores por su desempeño en estos aspectos" (Dec. Reg. art.52, inc. 3). Los informes anuales 93 y 94 incluyen gráficos que detallan el porcentaje de gas entregado por tipo de usuario y servicio, el total de accidentes por ubicación y tipo, y los reclamos y consultas de usuarios recibidos en el ente y en las oficinas comerciales de las distribuidoras, pero no presenta datos sobre cumplimiento de los niveles de servicio.

Cuadro 1. Multas aplicadas por el ENARGAS por concepto, según licenciataria, monto y año

Concepto	Licenciataria	1993	1994
		Monto (\$)	
Errores de Facturación	METROGAS S.A.	300.000	90.000 + reintegro a usuarios 80.000 + reintegro a usuarios 50.000 + reintegro a usuarios 80.000 + reintegro a usuarios Apercibimiento
	Camuzzi Gas Pampeana S.A.		
	Camuzzi Gas del Sur S.A.		
	Distribuidora Gas Cuyana S.A.		
	Distribuidora Gas del Centro S.A.		
	Gas Natural BAN S.A.		
Negligencias en materia de seguridad en instalaciones domiciliarias.	Gas Natural BAN S.A.		25.000
	Litoral Gas S.A.		15.000
	METROGAS S.A.		15.000
	Distribuidora Gas Cuyana S.A.		75.000
Incumplimiento de normas de seguridad	METROGAS S.A.		60.000
Incumplimiento en la provisión de información operativa	Litoral Gas	7.500	
	Camuzzi Gas Pampeana S.A.	500 diarios del 4 al 28/6	
	Distribuidora Gas del Sur	500 diarios del 4 al 28/6	

Fuente: Informes ENARGAS 1993 - 1994

El Régimen de Penalidades (Decreto 2255/92, anexo B, subanexo I, título X) expresa que “la aplicación de sanciones es independiente de la obligación de la licenciataria de reintegrar o compensar las tarifas indebidamente percibidas de los Usuarios, con sus intereses, o de indemnizar los perjuicios ocasionados al Estado, a los usuarios o a los terceros por la infracción” (art.10.2.2). Sin embargo, no se especifican las com-

pensaciones ni resarcimientos para los usuarios ante el incumplimiento de los niveles de servicio fijados. Sólo cuando se haya facturado mensualmente a un usuario cuyo volumen de consumo de gas exigiera facturación bimestral, el Reglamento reconoce la acreditación de un cargo fijo a su favor (art. 14.h). Asimismo, en el folleto del ENARGAS, se menciona el resarcimiento con diez cargos fijos en caso de corte improcedente del servicio.

4.2. Atención de reclamos de usuarios en el ente regulador

Los usuarios pueden acudir al ENARGAS sólo en segunda instancia, una vez agotado el reclamo ante la empresa prestadora del servicio⁵³, justificándose esta operatoria en el hecho de que la labor del ENARGAS “no puede pasar por encima de la empresa”. Esta decisión se ampara en las disposiciones reglamentarias vigentes que establecen como obligación para los usuarios - la de tomar el primer contacto con las oficinas comerciales de las distribuidoras. Es importante destacar que, si bien los usuarios pueden efectuar reclamos a través de distintos canales (personalmente, por teléfono, por carta, etc.), los agentes del ente regulador entrevistados manifestaron que la única vía efectiva es la presencia en la oficina comercial correspondiente, porque permite al usuario llevarse un comprobante con la fecha de entrada del reclamo, que luego podrá ser utilizado como prueba para dar intervención al ente o como constancia de las impericias de la empresa.

⁵³ La reglamentación es muy expresa, a punto tal que dispone que “los prestadores deberán efectuar los mayores esfuerzos para lograr que el máximo número de reclamos de consumidores sea resuelto en primera instancia por ellos mismos, evitando en lo posible que sean referidos al Ente, pudiendo imponerse cargos a los prestadores por el procesamiento de casos que pudieran ser solucionados por ellos mismos” (Decreto 1738 art.52. inc. 4).

El mecanismo para efectuar reclamos consta al dorso de las facturas y en todas las sucursales de las licenciatarias deben exhibirse afiches explicativos sobre el ENARGAS con los procedimientos a seguir en esos casos. La atención de aquellos reclamos y consultas que lleguen al ente está a cargo de la Gerencia de Regiones, con sede central en la Capital Federal y estructuras de apoyo en las Delegaciones Regionales de distintos puntos del país.⁵⁴ A su vez, el ente tiene previsto implementar convenios con municipios, pero no para establecer oficinas de atención de reclamos (“es muy costoso, hay que poner un empleado en cada municipio y sería un exceso de burocratización”), sino para proveer de folletería y de toda la información necesaria que permita posteriormente derivar los reclamos al ente.

Según las observaciones realizadas en el organismo, el procedimiento usual para el tratamiento de los reclamos consiste en otorgar al reclamante un comprobante en el que se indican número del reclamo y fecha estimada de resolución. El reclamo se registra en la base de datos elaborada por el ENARGAS, para realizar el seguimiento del trámite en el tiempo hasta su resolución y para la obtención de las estadísticas correspondientes. El sistema no funciona en red, en parte por su costo y porque, según se explica en el ENARGAS, “nosotros no somos quienes solucionamos los problemas, sino la empresa”. “Nuestra función no es solucionar los problemas sino asesorar, orientar y exigir a las empresas que cumplan con sus obligaciones”.

⁵⁴ En su sede central, en Capital Federal, se atienden los reclamos de los usuarios de la zona metropolitana, Buenos Aires Norte y región pampeana., mientras que -por ejemplo- la Delegación Regional Noroeste, ubicada en la ciudad de Salta, atiende las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy. Evidentemente el esquema planteado acarrea notorias dificultades para quienes desearan acercarse personalmente a efectuar un reclamo, aunque han sido contempladas vías alternativas y los reclamos pueden enviarse por fax, o por la línea telefónica y el correo gratuitos.

Sin embargo, el incremento del número de reclamos radicados en el organismo regulador entre 1993 y 1994 supera el 50%, y pone de manifiesto la mayor recurrencia de los usuarios a esta vía, sobre todo a partir de la difusión operada en medios masivos de comunicación para dar a conocer la existencia del ente.⁵⁵

Como puede observarse en los gráficos, la mayor cantidad de reclamos corresponden a problemas vinculados con el servicio comercial, fundamentalmente los errores de facturación. Del conjunto de causales que originan estos errores, el tema de las lecturas estimadas ha merecido observaciones por parte de la Auditoría General de la Nación. Este organismo, en un informe con fecha 30 de noviembre de 1993, advirtió que la Distribuidora Metrogas “no sólo superó el límite de estimaciones que le admite el Reglamento, sino que tampoco alertó al usuario que su boleta sólo estaba estimada”.⁵⁶ Mediante una presentación con fecha 20-12-93, la empresa Metrogas cuestionó la competencia de la Auditoría para supervisar su relación con los usuarios del servicio o con el Estado, reconociéndole potestad sólo sobre las obligaciones emergentes de los contratos de transferencia de acciones.

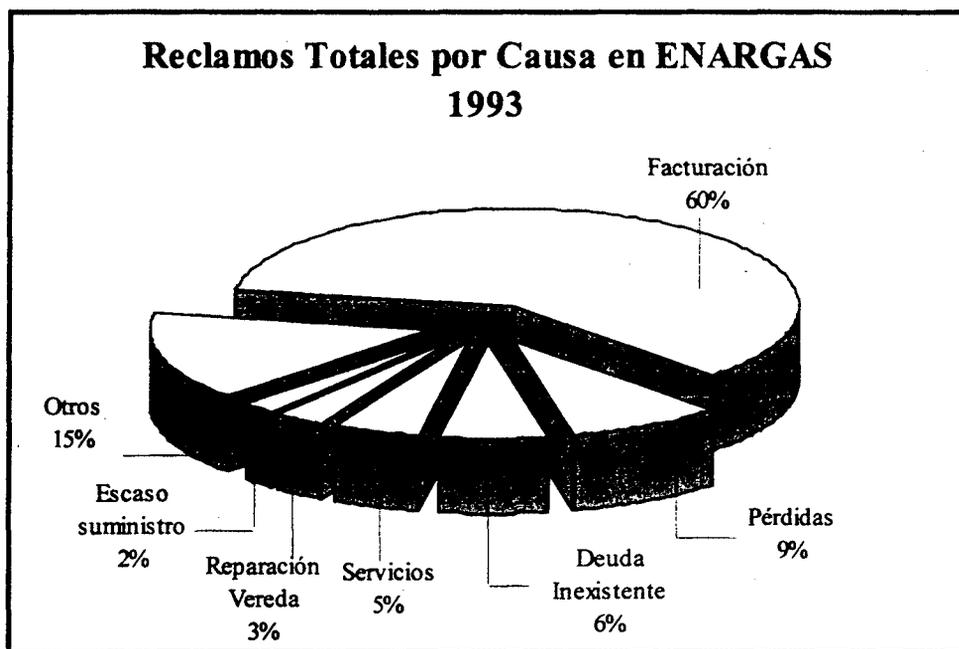
Otro inconveniente se vincula con las exigencias de las licenciatarias respecto del cobro de facturas que considera impagas. Si bien las empresas caracterizan estos problemas como “de arrastre” de la ex-Gas del Estado, el ente regulador observa que se están reclamando importes correspondientes a los años 94 y 95, mientras que la empresa estatal pasó a manos privadas en el 92. También ha derivado en conflictos el

⁵⁵ Al momento de esta investigación, los datos de 1995 no estaban del todo discriminados. La suma total de reclamos y consultas en el ente regulador alcanzó la cifra de 4.441

⁵⁶ De acuerdo con el Reglamento del Servicio, las empresas tienen la obligación de leer bimestralmente los medidores de gas y, “salvo caso de fuerza mayor”, no se admiten más de tres lecturas estimadas por año, las cuales deben constar en la factura y no pueden ser consecutivas (art. 14 incs. g y h).

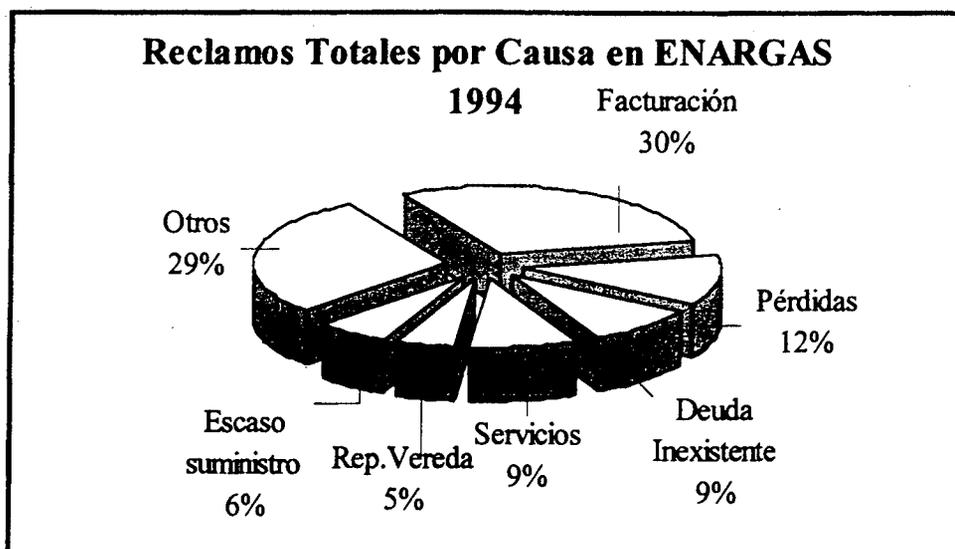
retraso de los bancos en la acreditación de los pagos de facturas realizados por débito automático a las empresas. En este caso, las empresas sancionan al usuario, pero deberían tener en cuenta que se han firmado con los bancos convenios que aceptan este tipo de operativa. Del relevamiento cualitativo pueden extraerse además otras causales de reclamos o quejas, derivadas, según se manifiesta en el ente regulador, del “desconocimiento de los usuarios acerca de la normativa regulatoria” o de “cuestionamientos a la forma en que el servicio fue privatizado”, o de la falta de lectura de datos que figuran “muy claros” en las facturas.

Gráfico 1. Reclamos discriminados por causas en el ENARGAS. Año 1993



Fuente: Informes ENARGAS años 1993-1994

Gráfico 2. Reclamos discriminados por causas en el ENARGAS. Año 1994



Fuente: Informes ENARGAS años 1993-1994

Cuadro 2. Reclamos recibidos y consultas atendidas por el ENARGAS. Años 1993-1994

Concepto	1993	1994
Reclamos	1154	2905
Consultas	4875	25085

Fuente: Informes ENARGAS 93 y 94

A partir de 1995 (Resolución 124/95), se dispuso la figura de “procedimientos sumarísimos” según la cual el empleado del ente que recibe la queja del cliente se convierte en el funcionario responsable del trámite hasta su resolución. En función de esta figura, cada empleado tiene facultades para convocar a las partes para que puedan hacer el descargo correspondiente y luego fijar el plazo de resolución del reclamo.

En caso de disconformidad, la resolución es recurrible ante el Directorio del ENARGAS por recurso jerárquico, y la decisión de esta instancia es apelable ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Ley 24.076, art. 70).

Cabe destacar que los usuarios pueden solicitar la convocatoria a Audiencia Pública para la resolución de reclamos sólo en casos de gran envergadura, y cuando no se haya logrado resolución mediante el procedimiento normal. Sin embargo, el usuario no tiene derecho a requerir la apertura de esta vía para la revisión de tarifas, potestad que recae exclusivamente en el ente regulador “cuando considere que una tarifa, o cargo, (...) resulta inadecuada, indebidamente discriminatoria o preferencial” (art.47, ley 24.076).

CAPÍTULO 5

REGULACIÓN Y CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD

Para la provisión del servicio eléctrico a usuarios finales ofrecido por las distribuidoras Edenor, Edesur, y Edelap se han establecido un conjunto de normas de calidad del producto, del servicio técnico y del servicio comercial con exigencias crecientes y variaciones en la metodología de control, que se corresponden con las distintas etapas identificadas en los Contratos de Concesión.⁵⁷

De acuerdo con la división temporal establecida, en la “etapa preliminar”, el ENRE y las empresas prestatarias se abocaron a revisar y completar la metodología de medición y control de los indicadores de calidad. En la etapa 1 (a partir del 1º de septiembre de 1993) el incumplimiento de los indicadores y valores generales prefijados para la calidad del producto y del servicio técnico da lugar a la aplicación de sanciones. Pero sólo en la etapa 2, con inicio el 1º de septiembre de 1996, las modificaciones exigidas en la metodología de control permitirán la instrumentación de indemnizaciones para cada usuario individual afectado.

La calidad del **producto** suministrado se refiere al nivel de tensión en el punto de alimentación y sus perturbaciones (variaciones rápidas y caídas lentas de tensión y armónicas). Tomando en cuenta las condiciones del sistema eléctrico que, según reconoce el ente regulador “estaba al borde del colapso”⁵⁸, recién a partir del sexto año de la transferencia del

⁵⁷ Subanexo 4 del contrato de concesión “Normas de calidad del servicio público y sanciones”.

⁵⁸ Pág.12 10-9-95, suplemento Cash.

servicio se exige a las distribuidoras la implementación de un sistema que asegure un nivel de calidad de la tensión suministrada acorde con lo especificado por normas internacionales de validez reconocida, tales como las IEC (International Electrotechnical Commission).

Si se compara la etapa 1 con la etapa 2, además de la disminución de las variaciones porcentuales de tensión admitidas en esta última en alta tensión, alimentación aérea (media o baja tensión), alimentación subterránea (media o baja tensión) y rural, la diferencia significativa radica en la metodología de control: para la etapa 1 efectuada a través de mediciones en las barras de media tensión de las estaciones transformadoras y centros de transformación media/baja tensión; a partir de la etapa 2, por medio de la verificación de los niveles de tensión y sus perturbaciones a nivel de suministro.

Cuadro 1. Niveles de tensión admitidos en la etapa 1

Alta Tensión	- 7, 0 %	+ 7, 0 %
Alimentación Aérea (MT ó BT)	- 10, 0 %	+ 10, 0 %
Alimentación Subterránea (MT ó BT)	- 7, 0 %	+ 7, 0 %
Rural	- 13, 0 %	+ 13, 0 %

Cuadro 2. Niveles de tensión admitidos en la etapa 2

Alta Tensión	- 5, 0 %	+ 5, 0 %
Alimentación Aérea (MT ó BT)	- 8, 0 %	+ 8, 0 %
Alimentación Subterránea (MT ó BT)	- 5, 0 %	+ 5, 0 %
Rural	- 10, 0 %	+ 10, 0 %

Fuente: Subanexo 4 del contrato de concesión: "Normas de calidad del servicio público y sanciones".

SECRETARÍA DE LA FISCALÍA DE CIUDADES Y COMUNIDADES
 SECRETARÍA DE LA FISCALÍA DE CIUDADES Y COMUNIDADES

La calidad del **servicio técnico** prestado se refiere a la frecuencia y duración de las interrupciones en el suministro. Durante la etapa 1 se determinaron índices globales de calidad que admiten valores tope de interrupción por transformador e interrupción por KVA nominal instalado⁵⁹ relacionados con las causas del desperfecto: fallas en la red de distribución, déficit en el abastecimiento (generación y transporte) o no imputables a causa de fuerza mayor. En la etapa 2, se establece un número máximo de interrupciones por semestre, así como plazos máximos de duración de las interrupciones tolerados según el tipo de usuario y su cumplimiento también será controlado al nivel de suministro individual.

Cuadro 3. Frecuencia de interrupciones en la etapa 2

FRECUENCIA DE INTERRUPCIONES	
Usuarios en AT (Alta Tensión)	3 interrupciones/semestre
Usuarios en MT (Mediana Tensión)	4 interrupciones/semestre
Usuarios en BT (Baja Tensión)	6 interrupciones/semestre

Cuadro 4. Tiempo máximo de interrupciones en la etapa 2

TIEMPO MAXIMO DE INTERRUPCION	
Usuarios en AT (Alta Tensión)	2 horas
Usuarios en MT (Mediana Tensión)	3 horas
Usuarios en BT (Pequeñas y Medianas Demandas)	10 horas
Grandes Demandas	6 horas

Fuente: Subanexo 4 del contrato de concesión “Normas de calidad del servicio público y sanciones”.

⁵⁹ Los índices de interrupción por transformador se calculan en función de la frecuencia media de interrupción por transformador instalado y del tiempo total de interrupción por transformador instalado. Los índices de interrupción por KVA nominal instalado se calculan también en función de la frecuencia de interrupción y del tiempo total de interrupción por KVA instalado.

Respecto de la calidad del **servicio comercial**, los niveles de servicio exigidos comprenden plazos para responder a las solicitudes de conexión de los servicios, para resolver los errores de facturación, y frecuencia de la facturación estimada. Para el primer indicador, el Contrato de Concesión establece plazos máximos diferenciados según la potencia requerida y la necesidad o no de realizar modificaciones a la red instalada. También se regula el procedimiento ante la falta de acuerdo sobre las condiciones de servicio requerido, estableciendo que podrá solicitarse la intervención del ENRE, el cual, sobre la base de la información técnica brindada por la distribuidora, podrá resolver el diferendo de manera inapelable.

Los reclamos de los usuarios por posibles errores de facturación deben resolverse en la factura siguiente y, "a requerimiento del usuario", la distribuidora deberá estar en condiciones de informar acerca de la resolución en un plazo de 15 días hábiles. A su vez, la posibilidad de facturar sobre la base de estimaciones del consumo se restringe sólo a situaciones de fuerza mayor, fijándose además límites al uso de este mecanismo.⁶⁰

Cabe destacar que el **"Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica para los servicios prestados por EDENOR S.A., EDESUR S.A. y EDELAP S.A."**⁶¹ incluye también otros aspectos de calidad del servicio, como plazos de reconexión y requisitos para la atención a los usuarios, con pautas horarias y servicios de emergencia las 24 horas del

⁶⁰ Para un mismo usuario, si la frecuencia de facturación correspondiente es bimestral, no podrán emitirse más de dos facturas sucesivas estimadas, y tres en los casos restantes, durante un año calendario. Asimismo, no podrán efectuarse más de tres estimaciones en igual período, para aquellos clientes a los que se les realicen facturaciones bimestrales, y cuatro en los casos restantes. El número de estimaciones en cada facturación no podrá superar el 8% de las lecturas emitidas en cada categoría.

⁶¹ Aprobado por resolución N° 168/92 de la Secretaría de Energía, y vigente a partir del 1° de septiembre de 1992.

día. También se estipula la información que debe estar a la vista en las bocas de atención al público y la que debe figurar en las facturas, y el procedimiento de atención de reclamos, exigiéndose un registro por sucursal actualizado y a disposición de los funcionarios del ENRE en cada oportunidad que sea requerido, además de la instrumentación de un libro de quejas autorizado y rubricado por este organismo.

A modo de ejemplo podría señalarse que, tras la privatización del servicio de electricidad en Gran Bretaña, los criterios de calidad del servicio comercial impuestos por los reguladores incluyen indicadores similares a los aquí mencionados, y que representan los mínimos legales, aunque se sugiere que “usualmente los clientes deben recibir servicios de mayor nivel”. Las diferencias radican fundamentalmente en el menor lapso preestablecido respecto de los plazos en casos de conexión, notificaciones de interrupción, respuestas a consultas y reclamos, o restitución del servicio una vez superadas las fallas. Tales diferencias probablemente se correspondan, en algunos casos, con las variaciones en la calidad de la infraestructura heredada.

Los derechos de los titulares y/o usuarios se especifican en el art. 3 del Reglamento del Servicio.⁶² De acuerdo con este artículo, los usuarios poseen el derecho a “exigir” los niveles de calidad fijados por el Contrato, y a recibir la debida atención de sus reclamos y quejas que deberán solucionarse “rápidamente”. Se contempla también la potestad de

⁶² Se considera Titular a personas físicas o jurídicas, agrupaciones de colaboración y uniones transitorias de empresas que acrediten la posesión o tenencia legal del inmueble o instalación para el cual se solicita el suministro y mientras dure su derecho de uso. A los efectos de este Reglamento, los términos Usuario y Titular resultan equivalentes, sin perjuicio de que, si se comprobara que el usuario no es el titular del servicio, la distribuidora “intimará al cambio de la titularidad existente” (art.1 inc. e) pudiendo proceder al corte del suministro - previa comunicación al ENRE - en caso de que el cambio no se realice dentro de los 10 días hábiles administrativos. El titular registrado y el usuario no titular son “solidariamente responsables” de todas las obligaciones establecidas en el Reglamento, incluso del pago de los consumos que se registraren, recargos, e intereses.

solicitar la intervención de las prestatarias del servicio y del ENRE frente a supuestas anomalías en el funcionamiento del medidor y, en el caso de reclamos por daños en las instalaciones y/o artefactos de propiedad del usuario provocados por deficiencias en la calidad técnica del suministro imputables a la Distribuidora, ésta deberá hacerse cargo de la reparación y/o reposición correspondiente, "salvo casos de fuerza mayor".⁶³

Identificado como una de las obligaciones de los usuarios, el recargo automático del 10% para las facturas impagas a la fecha de su vencimiento, ha suscitado importantes controversias. En estos casos, la distribuidora también podrá aplicar intereses a partir del día 31 de la mora a los titulares bajo tarifa 1 (pequeñas demandas, uso residencial), y a partir del sexto día de mora a los usuarios de las categorías tarifarias correspondientes a medianas y grandes demandas (Reglamento de Suministro, art. 9).

Cabe destacar que en otros países los recargos son considerablemente menores. En USA, la empresa de electricidad Con Edison (Nueva York) emplea una tasa del 1,5% mensual. En Italia, las empresas prorratean una tasa del orden del 12% anual por la cantidad de días de mora.

Frente a esta situación, mientras asociaciones como ADELCO plantean que sólo deberían cobrarse intereses por mora, el Vicepresidente del Ente, Alberto Devoto, reconoce que el porcentaje es "elevado".

Las empresas, por su parte, alegan que esa penalidad está contemplada en el contrato de concesión, y que modificarla "afectaría su

⁶³ Si la empresa rechaza el pedido, el usuario puede iniciar el reclamo en el ENRE, el cual otorga un plazo de 5 días a la empresa para que proponga una nueva solución. Si el usuario no queda conforme o la empresa deslinda culpabilidad, el ENRE ordena medidas de prueba (pericias técnicas en la casa del usuario, en otras casas del barrio, en la red, etc.) y realiza un informe que es entregado al usuario y a la empresa, quienes disponen de 5 días para realizar observaciones. Si el resultado es favorable al usuario, la empresa debe pagarle en 10 días hábiles. Adicionalmente, el ENRE evalúa si la empresa debe ser multada por haber prestado un servicio deficiente.

capacidad económica y sería una mala señal para el control de la morosidad”.⁶⁴

Asimismo, y de acuerdo con lo informado por el ENRE al Defensor del Pueblo de la Nación, el otorgamiento de facilidades de pago para los usuarios morosos “depende únicamente de la política comercial de la empresa, no estando sujeta a control del ente, atento a que ello forma parte de la gestión empresarial”.⁶⁵

La cuestión adquiere además otras aristas conflictivas si se toma en cuenta la existencia de demoras en la entrega de las facturas por parte de las concesionarias⁶⁶ que, según surge de reclamos de los usuarios, provocaron multas por atrasos en los pagos no imputables a los afectados. Durante el relevamiento de información efectuado en el ENRE, se comprobó que la trascendencia otorgada a este tema por la prensa fue fundamental para que el ente (que había constatado el atraso) obligara a las empresas a rever sus sistemas de facturación, con resultados “altamente positivos”. También se vio que, aunque no lo difundieran por razones prácticas, las empresas habían autorizado a los cajeros de sus oficinas comerciales a condonar la mora cuando comprobaran un atraso en la repartición. Este tema, entre otras cuestiones, hace que el ente esté “muy preocupado” por plantear la revisión del contrato de concesión, aunque por ahora “no lo considera conveniente”.

El problema del recargo no pasó inadvertido en el Poder Legislativo Nacional: en julio de 1993 - a tres meses de iniciado el funcionamiento del ENRE - declaró “la conveniencia de que el P.E., a través de los

⁶⁴ Diario Clarín, 19-7-95.

⁶⁵ Segundo Informe Anual 1995 del Defensor del Pueblo de la Nación.

⁶⁶ Es interesante recordar que, de acuerdo con el Reglamento de Suministro, es obligación del usuario concurrir a los locales de las empresas para solicitar un duplicado de la factura, cuando no la ha recibido con una anticipación de 5 días respecto de su fecha de vencimiento (art. 2 inc b).

distintos entes reguladores, impulse la limitación del recargo por mora en las facturas por servicios brindados por las empresas prestatarias de energía eléctrica”. También el Senado de la Provincia de Buenos Aires manifestó interés en que se dejaran sin efecto las disposiciones que autorizan a las empresas eléctricas EDENOR, EDESUR y EDELAP a cobrar “exorbitantes tasas de interés a los usuarios que abonan la facturación después del primer vencimiento”. Por su parte, el Defensor del Pueblo de la Nación, en dos pedidos de informe del año 95, solicitó información acerca de “posibles irregularidades en la distribución y entrega de facturas de servicios públicos” así como una “investigación de los recargos cobrados por las empresas de servicios públicos por el pago de facturas fuera de término”.

La situación no ha encontrado todavía resolución. Pese a que la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, en su art. 31, establece un tope para las tasas de interés y punitivos por mora para las facturas de servicios públicos pagadas fuera de término, las empresas prestatarias se niegan a aceptar estas condiciones, cuestionando el intento de modificación de las reglas iniciales de juego.

En términos de regulación económica, el sistema empleado tiene características tanto del sistema americano (regulación por tasa de retorno) como del británico (regulación por precios). En efecto, se han fijado tarifas iniciales que le permitan a los Distribuidores “una razonable tasa de rentabilidad” previéndose además un factor de ajuste destinado a “estimular la eficiencia y al mismo tiempo las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de las instalaciones”.

Las tarifas a usuarios finales -categorizadas en pequeñas, medianas o grandes demandas y a su vez divididas por modalidad de consumo-

resultan de los precios pactados en el mercado mayorista y de los costos emergentes de la distribución. En el primer caso, dependen de la programación estacional y de la aplicación de los mecanismos de actualización anual previstos en los contratos de concesión. A su vez, los costos de distribución se ajustan semestralmente según el índice de precios combinados de los Estados Unidos.

La política de regulación social desarrollada incluye aspectos significativos, entre los que se destaca la instrumentación de medidas para resolver el problema de los “colgados”.

Esta situación, que involucra a un conjunto de usuarios del Gran Buenos Aires de baja condición socioeconómica, “en por lo menos el 40% de los casos”,⁶⁷ tuvo una gran repercusión a raíz de los cortes compulsivos de electricidad efectuados por las Distribuidoras Edenor y Edesur a usuarios acusados de “apropiación indebida de la energía”, dando lugar a una serie de enfrentamientos, como en el caso de los barrios carenciados del Partido de la Matanza. La solución contemplada, tras la firma en el mes abril de 1994 de un Acuerdo Marco entre el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y las empresas Distribuidoras, fue la constitución de un Fondo Especial por el término de 4 años, destinado a cubrir los saldos impagos y a desarrollar obras de infraestructura en los asentamientos y barrios involucrados. Este fondo se financia fundamentalmente con un porcentaje de la facturación a pagar por los usuarios afectados y con parte de los impuestos provinciales aplicados a las compañías prestatarias.

Otros de los aspectos de la política de regulación social son los subsidios tarifarios a jubilados y pensionados y las normas de procedi-

⁶⁷ ”, Informe anual ENRE, 1993-1994, p. 66.

mientos para el control ambiental aplicados a las centrales térmicas convencionales, el sistema de transporte en alta tensión, los operadores de servicio de distribución y de las obras hidráulicas.

5.1. Mecanismos de control de la calidad

La metodología de control de la calidad del producto técnico, del servicio técnico y del servicio comercial implementada por el ente regulador utiliza como insumo central la información proveniente de las empresas distribuidoras, pudiendo auditar el relevamiento y procesamiento de la información en cualquiera de sus etapas. Estos procedimientos se complementan con una serie de controles por muestreos realizados por el propio ENRE, los cuales, según surge de las entrevistas realizadas en el organismo, "no son del todo intensos". Tampoco se considera conveniente organizar un sistema de control que se superponga con el de las empresas, porque hasta el momento los resultados son "satisfactorios" y "la calidad mejoró en relación con los dos años anteriores".

Sin embargo, se ponen de manifiesto ciertas reticencias de las compañías para proveer de información al regulador, lo que afecta de manera directa la instrumentación de un sistema de control efectivo de la calidad. Ante una resolución que obliga a las Distribuidoras a llevar un registro continuo e informatizado⁶⁸ de las tensiones de salida de todas las barras y de todas las subestaciones de distribución, para verificar la calidad del producto, la empresa EDENOR interpuso un recurso judicial directo. En él se alegaba que el ente regulador obvió el mecanismo de

⁶⁸ Res. ENRE 14/93, Bases Metodológicas para el Control del Producto Técnico. El registro debe contener como mínimo las lecturas efectuadas, la curva del perfil de tensión, la curva de la carga registrada, la cantidad de veces que se registraron valores de tensión fuera de los rangos admitidos agrupados por banda, la energía total suministrada y la energía suministrada en condiciones de mala calidad de tensión.

consulta establecido en el contrato de concesión, considerando como "ilegítimamente impuesta" por la reglamentación la exigencia señalada, en tanto suponía "imponer la adquisición de un nuevo y costoso equipamiento de medición no previsto en el contrato de concesión".

Sustentado en la noción de "titularidad" estatal de los servicios públicos, el fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, de fecha 5-9-95, resolvió desestimar el recurso interpuesto alegando que "la fijación de las reglas del funcionamiento (del servicio) constituye (...) una prerrogativa exclusiva de la Administración", y que la Concesionaria se encuentra frente a ésta "en una situación de especial sujeción en virtud de las potestades que en materia de organización y funcionamiento del servicio público (le) competen". Partiendo de este principio rector, considera también que "es facultad del Ente, a fin de que su función de contralor se cumpla con eficiencia, requerir las especificaciones técnicas en los equipos que a su entender resulten más aptos y establecer los mecanismos para el contralor del fiel cumplimiento de la calidad del servicio".

El control de la Calidad del Servicio Técnico y del Servicio Comercial ⁶⁹ también se instrumenta en base a una serie de informes provistos por las Distribuidoras, cuyos datos básicos se comparan con la información obtenida por el ENRE en los procedimientos de control y auditorías realizadas por su propio personal y/o con la participación de terceros, como la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de La Plata, contratados para controlar las anomalías en trabajos en la vía pública y en instalaciones de distribución.

⁶⁹ Res. ENRE nro. 25/93.

En el primer caso, la información debe organizarse en dos bases de datos que permitan conocer las contingencias de la red y el esquema de alimentación de cada usuario. Ambas bases deberán relacionarse con los archivos de facturación para posibilitar el cálculo de la energía no suministrada a cada uno de los usuarios a los fines de la aplicación de las penalidades que correspondieren.

A su vez, la normativa plantea sólo con el carácter de "conveniente" que, de acuerdo a criterios en uso y para facilitar comparaciones con otras empresas nacionales o internacionales, las distribuidoras prevean en su sistema informático la determinación de índices de calidad cada 100 km. de red y 100 centros de transformación.⁷⁰

Respecto del servicio comercial, para controlar el cumplimiento de los plazos de las solicitudes de conexión, el total de la facturación estimada y la cantidad de reclamos por errores en la facturación son las distribuidoras quienes deben remitir, con una periodicidad mensual, un conjunto de informes detallados por sucursal a partir de los cuales el ente puede establecer los índices porcentuales de error en cada caso⁷¹, incluyendo además los datos de los usuarios damnificados por incumplimientos y el monto a abonar en concepto de multas.

Durante el relevamiento de información cualitativa realizada en el ente regulador, se consideró como un "déficit muy importante" la falta de medición regular de la satisfacción de los usuarios con el servicio,

⁷⁰ Complementan los procedimientos: la implementación de un "Libro de Guardia foliado y rubricado en cada centro de operación de la red de media tensión, en el que se asentarán todos los eventos que afecten a dicha red, produciendo interrupciones a los usuarios, y una serie de informes periódicos para el ente regulador.

⁷¹ Por ejemplo, en el caso de la facturación estimada, las distribuidoras deben remitir en forma mensual un informe sobre el número de estimaciones realizadas, en relación con el total de facturas emitidas, discriminado por motivo de las estimaciones, por sucursal y por tarifa, indicando en cada caso el total de facturas emitidas, el total de facturas estimadas, y el porcentaje que éstas representan.

pero se advertía que es incongruente preguntarle a la gente si estaba conforme con éste “cuando recibía la factura tarde”. Se señaló también que las pocas encuestas efectuadas “están desactualizadas”, aunque los sondeos realizados por las propias empresas mostraron resultados “muy positivos”.

El esquema descrito, en el que la información básica para el control surge de los registros de la propia empresa, sin controles sistemáticos por parte del regulador y sin sondeos periódicos de la opinión de los usuarios, conlleva uno de los riesgos apuntados por los teóricos en materia de regulación, derivado de la “asimetría informativa” y que, según surge de nuestro trabajo, parece constituirse en uno de los problemas centrales para los tres servicios públicos analizados.

Tal cuestión adquiere mayor relevancia porque, para el sector eléctrico, “la Argentina ha adoptado una modalidad que excluye introducirse en el gerenciamiento de las empresas, (...) estableciendo una regulación basada en el control de los resultados, en particular, la calidad de la prestación”.⁷² Sin embargo, es más que significativo el cuadro de situación planteado en un informe producido por funcionarios del ENRE en octubre de 1995:

“ A partir de la privatización del mercado eléctrico y del abandono por el Estado de su rol empresarial, (...) **la mayor información sobre lo que ocurre en el mercado eléctrico en su conjunto, en sus distintos segmentos, y como resultado de la actividad de todos y cada uno de sus actores reconocidos, es generada por entidades o personas privadas que son poseedoras de esa información y sólo es conocida por el ENRE de una manera parcial y fragmentaria.**” (...) Ahora bien, las empresas, en

⁷² Informe anual ENRE, 1993-1994.

general, son renuentes a proporcionar otra información que la que resulta de los compromisos adquiridos a través de las normas regulatorias y esa información la conceden, casi sin excepciones, cuando se les efectúan requerimientos concretos y aún, a veces, bajo intimaciones puntuales que el Area de Control les formula.”

5.2. Sanciones y resarcimientos

De acuerdo con el régimen de sanciones vigente para las empresas prestatarias del servicio de electricidad, las multas aplicadas por incumplimiento de los niveles de calidad exigidos revierten en resarcimientos para los usuarios damnificados. En este servicio se presenta una diferencia significativa en relación con los otros casos de análisis derivada de la especificación pormenorizada, para cada uno de los indicadores descriptos, de los montos o cantidad de créditos a percibir por los usuarios como resarcimiento en caso de ser afectados.

Respecto de la calidad del producto y del servicio técnico, las diferencias en la metodología de control antes mencionada, hacen que en la etapa 1, el monto total de la sanción se reparta entre el conjunto de los usuarios con sede en la zona afectada -hayan o no sufrido el problema -; recién en la etapa 2, se bonificará a cada usuario particularmente perjudicado. Las bonificaciones deberán aplicarse en las facturas inmediatamente posteriores al semestre en que se detectó la anomalía, y se calcularán con los valores indicados en la tabla de valorización especificada en el contrato de concesión. Sin embargo, y ante la inmediata puesta en vigencia de esta obligación (1° de septiembre de 1996), las prestadoras del servicio han manifestado su desacuerdo alegando la imposibilidad de realizar los controles a nivel de suministro individual por deficiencias de

las instalaciones domiciliarias. Ante esta situación, el ENRE emitió una Resolución (207/95) por la cual, a partir del 1° de junio de 1996, es obligatorio que las nuevas instalaciones eléctricas de los inmuebles cumplan con los requisitos establecidos en la Reglamentación de Instalaciones Eléctricas en Inmuebles de la A.E.A. (Asociación Electrotécnica Argentina). Entre otras consideraciones, ordena también la intervención de “especialistas” en instalaciones, quienes podrán gestionar y obtener su habilitación en un instituto dependiente de la Universidad Tecnológica Nacional, y la utilización de materiales que respondan a las normas IRAM o IEC. Según información del diario Clarín (17/9/96), la metodología de control dispuesta por el ENRE a las distribuidoras comenzará a regir a partir del 1° de enero de 1997.

Desde el punto de vista de la calidad del servicio comercial, el régimen sancionatorio determina la aplicación de multas ante las siguientes causales:

- Incumplimiento de los plazos previstos para la conexión del servicio.
- Incumplimiento de las exigencias relativas a la atención de reclamos por errores de facturación.
- Cuando existan quejas en relación con la suspensión del suministro por falta de pago y el usuario demostrara haberlo efectuado.
- Cuando se apliquen tarifas superiores a las correspondientes.
- Producida la suspensión del servicio por falta de pago, si éste no se restableciera dentro de las 24 horas de cancelada la deuda.
- Incumplimiento de los plazos de rehabilitación de un suministro que hubiera sido cortado.
- Para los casos en que el ente detecte mayor número de estimaciones que las previstas.

Al evaluar el sistema de sanciones implementado por el ENRE, un funcionario del organismo señalaba que este sistema es el mejor indicador de la evolución de la calidad del servicio, porque las multas guardan relación con las inversiones que las empresas debieran haber hecho y porque su disminución revela “ una sustancial mejora en la calidad del servicio” .

Según datos provenientes del organismo, hasta el año 1994 las sanciones más onerosas fueron aplicadas a las empresas Edenor y Edesur, quienes por incumplimiento de las normas de calidad del producto técnico y del servicio técnico pagaron en conjunto la suma de 8 millones de pesos. En los considerandos que acompañan estas sanciones se pone de manifiesto también el incumplimiento de la obligación de la empresa Edesur, respecto de la presentación de software con información de sus registros de mediciones, presentado con posterioridad a lo establecido reglamentariamente. Los importes abonados por multas disminuyeron notoriamente durante 1995, donde la formulación de cargos descende, para el caso de Edesur, al monto de 780.000 pesos y para la empresa Edenor a los 3.400.000 pesos. En ambos casos, las sanciones se justifican por el apartamiento de los niveles de calidad del producto técnico y del servicio técnico.⁷³

5.3. Atención de reclamos de usuarios en el Ente Regulador

Para efectuar reclamos, los usuarios del servicio pueden recurrir directamente al ENRE sin que sea necesario acudir obligatoriamente en primera instancia a la empresa. Pese a esto - y según la información relevada -, en la institución se prefiere evitar que el ente se constituya en un

⁷³ Informe anual ENRE 1994-1995, Anexo 2.

canal de recepción de quejas, porque “existen entidades que legítimamente deben ser las receptoras de las insatisfacciones de los usuarios”.

De acuerdo con este criterio, se obtienen mejores resultados incrementando la cantidad de personal que trabaja controlando los problemas en la red o en el suministro que incorporando más empleados en el área de atención al usuario. El propósito básico es mejorar la calidad del servicio y no “solucionar la falta de calidad en el servicio”.

Las empresas deben remitir las quejas al ENRE, acompañándolas con toda la información correspondiente, dentro de los diez días de presentadas, salvo en los casos en que fueran motivadas por interrupciones o anomalías en el suministro de energía eléctrica cuyo envío se exige dentro de las 24 horas. Cada reclamo que llega al ente genera un expediente y una notificación a la oficina central de la empresa, y se deriva posteriormente a la oficina comercial correspondiente. El esquema resta bastante agilidad a la resolución de los problemas - y así lo reconocen incluso en el organismo regulador - pues, las características del servicio exigen respuestas inmediatas ante los problemas que se susciten y el procedimiento seguido resulta “poco operativo”. A juicio de la institución, era más efectivo auditar en las empresas el cumplimiento del tratamiento de los reclamos y su solución a término, como se hacía inicialmente.

De acuerdo con los datos suministrados por el ENRE, desde mayo de 1993 hasta fines de 1995, se produjeron en el ente un total aproximado de 40.000 reclamos, a un ritmo promedio de 1100 por mes. Las causas de mayor recurrencia obedecen a las cuestiones de calidad en sus tres dimensiones: producto, servicio técnico y servicio comercial. Respecto de este último aspecto, predominan los reclamos por errores de factura-

ción, problemas en la recepción de facturas, demoras en el nuevo suministro, dificultades para el cambio de titularidad, mal funcionamiento del medidor y daños causados en artefactos eléctricos por oscilaciones o picos de tensión.

Reglamentariamente, corresponde aplicar el régimen de Audiencias Públicas en todos aquellos casos en que las decisiones del ente afecten “(el) interés general, en particular, al tratarse los cuadros tarifarios o cuestiones vinculadas a la calidad del servicio”. Pero tal como se mencionó en el caso del servicio de gas, toda denuncia por abuso tarifario debe ser corroborada por el ente, y sólo si considera que es “injusta, irrazonable, indebidamente discriminatoria o preferencial”, se podrá convocar a la Audiencia.

CAPÍTULO 6

REGULACIÓN Y CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DESAGÜES CLOACALES

La prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales, a cargo del Consorcio Aguas Argentinas S.A, está sujeta a exigencias de calidad de producto y de servicio comercial cuyo incremento progresivo, de acuerdo a lo previsto en el Contrato de Concesión, deberá cubrirse con un nivel tarifario “inclusive menor” al vigente desde el momento de la transferencia del servicio.

Las normas de calidad para el agua potable incluyen parámetros físicos, químicos y bacteriológicos “similares” a los aconsejados por la Organización Mundial de la Salud.⁷⁴ De corroborarse en el producto deficiencias que pudieran ocasionar daños a la salud, el concesionario posee la opción de cortar el suministro y proveer suministros alternativos, desechar el agua contaminada y purgar el sistema de provisión desinfectándolo, o continuar el suministro advirtiendo sobre la necesidad de tomar precauciones. Como paso previo a la instrumentación de alguna de estas alternativas, rige la obligación de informar a los usuarios a través de los medios masivos de comunicación, dando además intervención “de inmediato” a las autoridades competentes.⁷⁵

También se han determinado niveles mínimos de presión de agua en todo el sistema de distribución aunque, debido a los déficits de in-

⁷⁴ Decreto 999/92 - Anexo A, “ Normas mínimas de calidad del agua producida y librada al servicio”.

⁷⁵ Los organismos intervinientes son el ente regulador, el Ministerio de Salud de la Nación y/o de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría respectiva del municipio donde se produce el problema y, si correspondiera, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

fraestructura en las zonas periféricas, se previó un plazo progresivo para que el Concesionario pueda alcanzar los valores apropiados en todos los puntos de la red. Conforme a esta situación, recién antes de finalizar el segundo quinquenio debe darse cumplimiento a la meta de 10 metros de columna de agua en forma general y continua, aunque los valores menores de presión para zonas específicas deben ser aprobados por el ente regulador.

Para el tratamiento de los efluentes cloacales que el concesionario vierta al sistema hídrico se han propuesto metas de nivel primario y secundario cuya cobertura total - hacia el 5º y 15º año de la concesión respectivamente - beneficiará al 100% de la población servida por cloacas. Asimismo, las normas de calidad impiden al concesionario la recepción de barros y otros residuos contaminantes en la red troncal de colectores, y lo obligan a mantener en condiciones el sistema de desagües, a efectos de minimizar el riesgo de inundaciones.⁷⁶

Respecto de los líquidos cloacales e industriales que descarguen terceros atmosféricos en las instalaciones del concesionario habilitadas por el ente regulador, las exigencias son de menor alcance: el concesionario "podrá" realizar los análisis que considere convenientes para preservar las condiciones de tales instalaciones.

En cuanto al servicio comercial, los niveles de calidad contemplan plazos de cumplimiento para la conexión, para la notificación de la suspensión y para la reconexión de los servicios, para el pedido de formas especiales de pago y para efectuar modificaciones en el sistema de facturación. Se incluyen también tiempos máximos de respuesta para la ins-

⁷⁶ En la ciudad de Buenos Aires, donde existe un único sistema pluvio-cloacal, es la municipalidad quien posee competencias sobre los desagües pluviales. Pero por Res. 33/93, el ETOSS autorizó la contratación de Aguas Argentinas por la MCBA para atender la limpieza y mantenimiento de sumideros, bocas, cámaras de inspección y nexos del radio antiguo de la ciudad.

pección por denuncias sobre la calidad del agua y para la atención de reclamos.

A los efectos de garantizar la atención adecuada, la concesionaria debe organizar “un soporte administrativo integral” que permita al usuario ingresar su reclamo y/u obtener respuestas en cualquiera de las oficinas habilitadas y sólo “excepcionalmente” debe ser derivado a otra dependencia. En resguardo de la calidad de la atención al público, el personal interviniente “deberá recibir capacitación” vinculada con los aspectos operativos y de procedimientos de la empresa, la que además tendrá que instrumentar una plataforma telefónica para la atención de reclamos de urgencia las 24 horas del día.

Para que los usuarios reciban información suficiente, se exige al concesionario hacer públicos los niveles de calidad de servicio, las metas y los programas tendientes a alcanzarlos, así como los planes de expansión y la información sobre el régimen tarifario vigente. Asimismo, deberá poner a disposición del usuario en todas las oficinas comerciales folletos informativos sobre los temas de su interés.

Sin embargo, en el relevamiento de información realizado entre funcionarios del ETOSS, se advertía el desconocimiento de los usuarios respecto de algunas medidas implementadas por la empresa que, como la instalación de medidores o el proceso de recatastramiento, poseen incidencia directa sobre los precios del servicio. Se acota, además, que la “ausencia de una cultura del consumidor” incrementa los problemas derivados de la desinformación.

Cabe destacar que, ante el incumplimiento de los estándares de calidad fijados, el reglamento del servicio⁷⁷ incorpora como derechos de

⁷⁷ El “Reglamento del Usuario” elaborado por la empresa, sobre la base de las pautas establecidas en el marco regulatorio, fue aprobado por el ETOSS en 1994. La discusión y análisis de la propuesta

los usuarios (art.41) la posibilidad de formular denuncias y reclamar ante la empresa y/o el ente regulador, sin hacer mención alguna de la existencia de resarcimientos o compensaciones específicas por los perjuicios que ocasionara la situación. En todo caso y, tomando en cuenta que está contemplada la posibilidad de ejercer las acciones previstas en la ley de defensa del consumidor, correspondería el pago de indemnizaciones en caso de sobrefacturación o reclamo indebido de facturas ya abonadas por el usuario.⁷⁸

En este sentido, resulta interesante señalar que una de las disposiciones adoptadas por los reguladores británicos obliga a las empresas prestadoras del servicio a pagar una suma fija de dinero a los usuarios ante cualquier falencia en el cumplimiento de los indicadores de calidad preestablecidos. El esquema de compensaciones debe ser informado a los clientes una vez por año, y en el caso de incumplimiento de los plazos para la restitución del servicio, instalación de medidores o resolución de reclamos por facturación, el reintegro es automático.

La modalidad de regulación económica adoptada incluye la fijación de un cuadro tarifario inicial, con revisiones periódicas, en base a los planes de expansión aprobados por el ETOSS. También se prevén también revisiones de carácter extraordinario cuando, por ejemplo, hubiera una variación significativa de los costos del concesionario o existieran cambios sustanciales e imprevistos en las condiciones de prestación de los servicios o en la relación entre inversiones en activos y costos de operación. De esta forma, al asegurarse una recuperación de

de Reglamento presentada por la concesionaria fue una de las primeras actividades para la que resultó convocada la Comisión Asesora del Ente. En ese ámbito, ADELCO, además de proponer algunos ajustes, cuestionó la falta de cumplimiento de los plazos exigidos a la empresa para la entrega del documento, realizado "a posteriori" del primer año de la concesión. Está prevista su revisión por el concesionario cada tres años o a propuesta del ente regulador.

⁷⁸ Ley 24.240, art.31.

los costos a través de la tarifa, no se incentiva la reducción de los mismos, sobre todo si se tiene en cuenta que, durante los 10 primeros años de la concesión, es potestad de la empresa establecer la estructura e incidencia de los insumos incluidos en los costos (Cincunegui, 1994).

La estructura tarifaria vigente discrimina tres categorías de inmuebles - residencial, no residencial y baldíos -, e incluye un régimen de cobro por sistema de cuota fija y otro por consumo medido. El sistema de cuota fija está formado por una tasa básica bimestral calculada en base a una fórmula que toma en cuenta la superficie cubierta del inmueble, su antigüedad, estado, categoría y ubicación. El régimen de consumo medido combina un porcentaje de la tasa básica bimestral y una suma fija por cada metro cúbico que supere el consumo bimestral libre definido para cada tipo de inmueble. Su aplicación es de carácter obligatorio para los usuarios no residenciales y para la venta de agua en bloque. En el caso de los usuarios residenciales, queda a opción de éstos y/o del concesionario.

La introducción de algunos criterios de regulación social se refleja en los subsidios tarifarios - a cargo del Tesoro Nacional - previstos para jubilados y pensionados con ingresos familiares inferiores a dos jubilaciones mínimas y una facturación menor a dos veces la mínima de la categoría. A su vez, se encuentra en estudio la posibilidad de que el Estado subsidie a los usuarios que no puedan pagar el cargo cobrado por la empresa Aguas Argentinas en concepto de instalación de la red de servicios.

La propuesta constituye una de las alternativas presentadas por el ente regulador como respuesta a los múltiples reclamos generados por los usuarios quienes, se conecten o no al servicio, están obligados a pagar entre 600 y 800 pesos.

Respecto de las normas para la protección ambiental, subsisten algunas imprecisiones vinculadas con la potestad controladora en casos de anomalías con los efluentes industriales. En estas situaciones, el ETOSS debe comunicar a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano los desvíos constatados, dado que este organismo es el responsable de actuar sobre los contaminadores industriales. El contrato de concesión y el marco regulatorio reconocen la facultad de esta Secretaría en lo que concierne al control de todos los vertidos a cursos de agua ⁷⁹, pero otorga también competencia al ETOSS respecto del control de la contaminación hídrica en todo lo referido a la acción del concesionario como agente contaminante.

Los problemas de competencias entre ambos organismos se pusieron de manifiesto en uno de los principales conflictos legales originado por un escape de gas cianhídrico proveniente de las cloacas, que provocó la muerte de 7 personas en el partido de Avellaneda en el año 1993. En este caso, hacia el mes de septiembre de 1995, todavía no habían sido determinadas las responsabilidades correspondientes; el perito interviniente manifestó que “en la ley de privatización de Obras Sanitarias no se dejó en claro quien tiene el control de los vertidos” ⁸⁰.

6.1. Mecanismos de control de la calidad

Para el control de la calidad del agua potable, el ETOSS exige al concesionario la toma de muestras regulares en puntos fijos predeterminados de la red y contrasta los resultados con los de sus propios análisis bacteriológicos y físico-químicos, realizados en los laboratorios de Obras

⁷⁹ Según lo informado, ante la falta de infraestructura de la Secretaría, el poder de policía lo ejerce en la práctica Aguas Argentinas a partir de un rastreo sobre 7000 industrias.

⁸⁰ Clarín 27-9-95.

Sanitarias de la provincia de Buenos Aires. Ambos procedimientos se complementan con las auditorías que efectúa el ente a través de un convenio firmado con la Facultad de Ingeniería de la UBA para fiscalizar la metodología de extracción de muestras y análisis que lleva a cabo la empresa, y con inspecciones a las plantas potabilizadoras.

Para determinar la calidad de los líquidos cloacales en las descargas finales del sistema colector, el ETOSS evalúa la composición de esos efluentes en puntos estratégicos de la red de colectoras máximas e inspecciona y audita el control que efectúa la concesionaria de las descargas de camiones atmosféricos en vaciaderos. Corresponde también al regulador la inspección y evaluación de la evolución de los procesos de depuración llevados a cabo en el establecimiento Sudoeste, y el control de la disposición de barros cloacales.⁸¹

Respecto de la calidad del agua, las autoridades del ETOSS observan una “mejora sustancial” que también corrobora la empresa prestataria alegando que “en la actualidad, el índice de turbiedad es cinco veces inferior al de la toma de posesión del servicio”. A su vez, el porcentaje de deficiencias bacteriológicas “se redujo al 8%, mientras que con Obras Sanitarias era del 30%”.⁸²

Sin embargo, el ente regulador ha verificado problemas de presión “en algunas zonas de Capital Federal y Gran Buenos Aires”, y un retraso en la rehabilitación de los desagües cloacales. Al respecto, Aguas Argentinas deslinda responsabilidades cuestionando la falta de entrega en

⁸¹ Como mencionáramos anteriormente, en casos de anomalías vinculadas con los efluentes industriales, el ETOSS sólo dispone medidas correctivas respecto de la preservación de las instalaciones, mientras que el control sobre los contaminadores industriales corresponde a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

⁸² Información proveniente del diario Clarín del 12-4-95.

término de obras a ejecutar por la ex Obras Sanitarias y la poca confiabilidad de los estudios de base suministrados.

A efectos de supervisar la calidad del servicio comercial, el ETOSS ha elaborado un conjunto de indicadores, que abarcan los siguientes aspectos:

En materia de Información	En materia de Atención al Usuario	En materia de Condiciones del Lugar
<ul style="list-style-type: none"> • Cuadro del ETOSS. • Libro de Reclamos del ETOSS. • Reglamento del Usuario. • Información sobre normas y niveles de Servicio. • Información anual al Usuario. 	<p>Atención en Planta Baja-1er.Piso.</p> <p>Atención al Público</p> <p>a) Común-Formal</p> <p>b) Capacitación del Personal</p> <p>c) Nro.de personal para Atención al Público</p> <p>Atención Telefónica</p> <p>a) Común Formal</p> <p>b) Capacitación del Personal</p> <p>c) Facilidades de Comunicación</p> <p>d) Nro. del Personal para Atención Telefónica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Limpieza General • Niveles de Iluminación • Normas sobre Discapacitados • Normas contra incendio. Salidas. • Hidrantes. • Matafuegos • Contestador Telefónico

El monitoreo de estas pautas no es sistemático pues en el ente se ha considerado que “con una sola evaluación alcanza”. Sin embargo, el abandono del control no parece conveniente porque, según advierten en el propio organismo regulador, el nivel de atención al público en las empresas “es malo”, y no se ha priorizado la inversión en capacitación del personal involucrado.

Por otra parte, la Gerencia de Relaciones Institucionales y Atención al Usuario del ETOSS efectúa mensualmente un control de reclamos en base a los registros disponibles en los distritos donde funcionan

las oficinas técnicas y comerciales de la empresa Aguas Argentinas. Con el objeto de verificar el cumplimiento de los tiempos de solución, se realiza un chequeo eligiendo al azar un porcentaje de los reclamos ingresados en los archivos del concesionario para determinar a partir de esa muestra los coeficientes de respuesta y de ineficiencia discriminados por zona.

El control de los problemas del servicio de agua y desagües cloacales - por baja presión y taponamiento de cloacas - requiere de una efectiva fiscalización de los planes de mejora y expansión comprometidos por la empresa, monitoreando el cumplimiento de las metas previstas a través de los auditores del ente ⁸³. Los procedimientos incluyen la verificación de los niveles de inversión, población servida, extensión y rehabilitación de redes, obras varias de mejora de los activos existentes y obras de ampliación de plantas.

Según un informe publicado por el diario La Nación, el ETOSS reconoció que "se cumplen las inversiones con ligero atraso, pero todas las obras están en ejecución" (28-8-94). Sin embargo, en una entrevista del diario Clarín del 12-4-95, el Director General de Aguas Argentinas manifestó que "se están superando las metas fijadas en el contrato de concesión" pues, al finalizar el primer quinquenio (1998), ocho partidos del conurbano tendrán cobertura total de agua potable.

Para el control de la información anual que la empresa provee al ente, se exige la certificación de auditores técnicos y financieros, quienes deberán acreditar si tal información refleja la gestión del concesionario.

⁸³ El programa de mejoras y expansión compromete una inversión por 3.935 millones de dólares, a ejecutar en seis planes quinquenales correlativos, y contempla, como metas principales, la renovación y extensión de los sistemas de distribución de agua potable y desagües cloacales, así como la construcción de una nueva estructura de producción y transporte que permita la expansión de ambos sistemas.

Tomando en cuenta los problemas derivados de la asimetría de recursos de información entre regulador y regulado, resulta significativo que, de acuerdo con lo establecido por el marco regulatorio, la designación de los auditores sea efectuada por el Concesionario, si bien se requiere la aceptación del ente regulador. Por otra parte, debería definirse con mayor precisión la obligación del concesionario para “prestar su colaboración a los auditores en toda investigación razonable” tendiente a verificar la información provista y los métodos utilizados para obtenerla.

Las posibilidades de acceso a la información por parte de los usuarios también se ven restringidas, debido a que el marco regulatorio compromete al ente regulador a “mantener rigurosamente la confidencialidad de la información comercial que obtenga del concesionario” (art.40).

Aguas Argentinas realiza semestralmente encuestas para medir el nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio en general. El ente regulador, por su parte, no ha realizado todavía mediciones propias. Hacia fines del año 94, el ETOSS se proponía contratar a una consultora especializada en marketing para medir el grado de conocimiento y la satisfacción de los usuarios con la atención en el ente regulador. Por medio de estos sondeos se pensaba determinar indirectamente la conformidad de los usuarios con el servicio brindado por la empresa. Pero la iniciativa fue suspendida a raíz del recorte presupuestario dispuesto en febrero de 1995, que afectó el conjunto de la Administración Pública.

De todas formas, los entrevistados no descartan la posibilidad de implementar este tipo de sondeos, y aunque se plantean reservas respecto de su utilidad⁸⁴, se considera necesario llevar adelante una estrategia de

⁸⁴ Acerca de la conveniencia o no de que el ETOSS realice encuestas para medir el nivel de satisfacción de los usuarios, se advierten diferencias de opiniones entre los entrevistados. En un caso, se

difusión de las tareas de la institución en medios masivos de comunicación: "al usuario le cuesta identificar al ETOSS como organismo del Estado, porque cree que es parte del concesionario".

6.2. Sanciones y resarcimientos

La prestadora del servicio puede ser sancionada con apercibimientos y/o multas - aplicadas por el ente regulador- e incluso con la rescisión del contrato, correspondiéndole esta última facultad al Poder Ejecutivo Nacional. El Contrato de Concesión fija multas de entre \$ 5.000 y \$ 1.000.000 para distintas infracciones, relacionadas con:

- deficiencias en la calidad del agua potable,
- interrupción de los servicios,
- falta de aviso de los cortes dentro de los plazos correspondientes,
- ausencia de servicios de emergencia,
- negligencias en la atención a los usuarios,
- reiteración de errores en la facturación,
- omisiones en los controles de calidad de los productos,
- demoras en la presentación de los informes al ETOSS,
- falta de información a los usuarios,
- volcamiento de efluentes por debajo de los niveles de calidad exigidos,
- alteraciones tarifarias que excedan lo previsto en el contrato.

Los importes percibidos por el ETOSS se contabilizan en un Fondo Anual de Multas con cargo a los resultados del concesionario, y el producto de las multas pagadas no pasa a solventar las actividades del

manifiesta que no es necesario "porque las efectúa la empresa", mientras que otro entrevistado plantea que el sondeo del concesionario es "demasiado general", ya que no está discriminado por municipios.

organismo, porque “debe revertirse a los usuarios”, incluyéndose en el plan anual siguiente como inversiones adicionales o rebajas tarifarias. De acuerdo con la información obtenida en el ente regulador, entre 1993 y principios de 1996 Aguas Argentinas debió abonar la suma de 12,5 millones de pesos en multas, aunque no pudo accederse a su discriminación y concepto.

La aplicación de sanciones es independiente de la obligación del concesionario de reintegrar o compensar con intereses las tarifas indebidamente percibidas de los usuarios, o de indemnizar los perjuicios ocasionados por la infracción sancionada. Sin embargo, no aparecen especificadas las sumas que correspondería abonar a los usuarios en concepto de resarcimientos o compensaciones por el incumplimiento de los niveles de calidad establecidos.

6.3. Atención de reclamos de usuarios en el Ente Regulador

La falta de respuesta a reclamos dentro de los plazos exigidos al concesionario habilita al usuario a presentarse ante el ETOSS o iniciar una acción judicial. De los casos analizados, éste es el único que prevé explícitamente la aplicación del art. 30 de la Ley de defensa del consumidor ⁸⁵ y la posibilidad de recurrir la decisión del ente regulador por parte de los usuarios, a través de un recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo Nacional. Por otra parte, no es obligatorio agotar la vía administrativa para demandar judicialmente al concesionario.

Aquellos problemas no resueltos en el lapso prescripto (30 días) dan lugar a un tratamiento secundario por parte de Analistas Responsables que incluye gestiones personalizadas ante el concesionario y consta-

⁸⁵ El artículo 30 de la Ley 24.240 permite al usuario interponer un reclamo “desde la interrupción o alteración del servicio y hasta los 15 días posteriores al vencimiento de la factura”.

taciones "in situ" del reclamo hasta lograr la resolución del mismo. Cuando la Gerencia de Relaciones Institucionales y Atención al Usuario no obtiene resultados satisfactorios, se constituye lo que se denomina **caso**, tomando parte en el asunto otras áreas del ETOSS y un miembro del directorio encargado de monitorear el reclamo hasta su efectiva resolución.⁸⁶

Durante el primer año de la concesión se recibieron en el ente 2600 reclamos y en el segundo año, el número de quejas ascendió a la cifra de 6131. El incremento, de acuerdo con la opinión de un funcionario del ETOSS, "no necesariamente se debe a que existen más problemas" sino que, por el contrario, es atribuible al pleno funcionamiento de la totalidad de los canales de reclamos habilitados en el organismo.

Si se comparan ambos períodos, se observa un aumento considerable en el porcentaje de reclamos relacionados con el servicio comercial, fundamentalmente por problemas en la facturación y fallas en el funcionamiento de los medidores. Los entrevistados aclaran que los picos de demanda coinciden con los momentos en que Aguas Argentinas aplica medidas establecidas por el contrato de concesión, pero que el usuario desconoce. En este sentido, disposiciones tales como el proceso de recatastramiento (verificación de los cambios en la superficie cubierta), o la instalación de medidores, con un alto grado de impacto sobre el nivel tarifario, han originado numerosos reclamos y dieron lugar a "una crítica global de la concesión del servicio a manos privadas". Asimismo, la implementación por parte de Aguas Argentinas de la facturación global del componente medido en los edificios de propiedad horizontal, con cargo al consorcio de copropietarios respectivo, motivó numerosos reclamos y

⁸⁶ Según el entrevistado, el plazo de resolución se excede fundamentalmente cuando los reclamos son por baja presión de agua, pues el problema se encuadra dentro de los llamados "estructurales".

ha dado lugar a una demanda judicial interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Nación.

Por otra parte, si se discriminan los tipos de reclamos por período, puede observarse un incremento de reclamos de "agua" durante la época estival y un incremento de reclamos de "cloaca" durante el período invernal, que obedecen a las características propias de los servicios prestados: mayores consumos de agua y congelamientos de sustancias grasas en cada uno de estos períodos .

Gráfico N° 1. Tipos de reclamos 1° año de la concesión 30/4/93 al 30/4/94

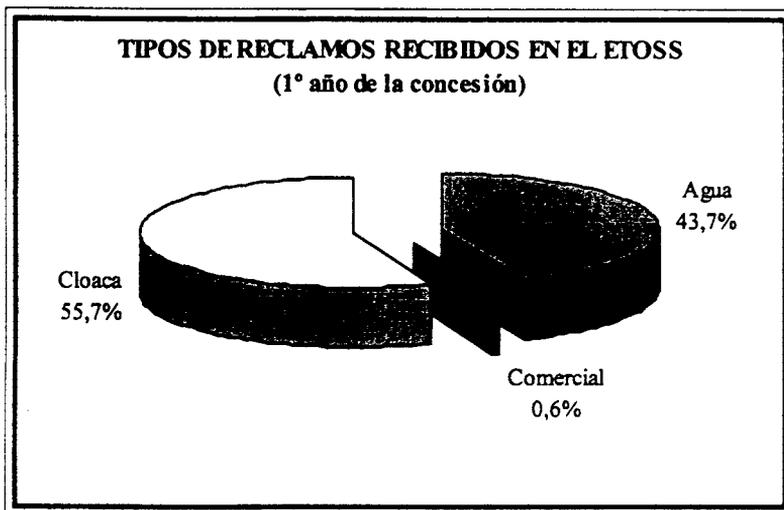
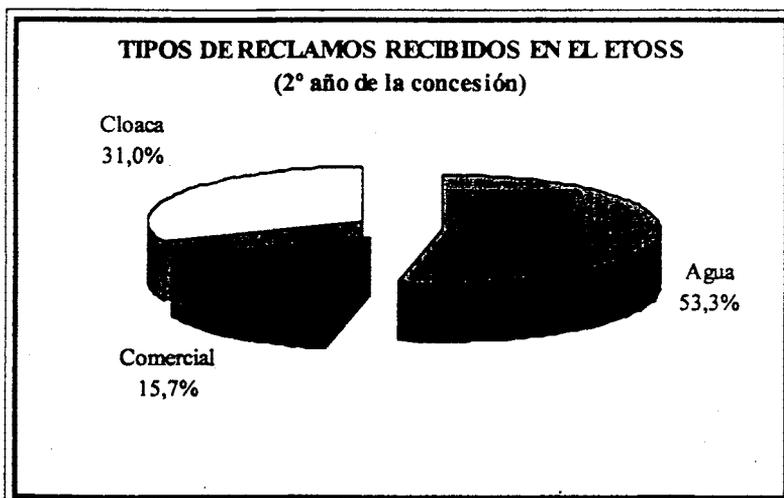


Gráfico N° 2. Tipos de reclamos 2° año de la concesión 30/4/94 al 30/4/95



Fuentes: Memoria y balance ETOSS 1993 e información suministrada por la Gerencia de Relaciones Institucionales del ETOSS

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

Tras el proceso abierto a partir de la política de privatizaciones de servicios públicos como la electricidad, el gas o el agua potable, la función reguladora del Estado adquiere prioridad, en tanto garantía efectiva para la preservación del interés público frente al nuevo poder empresarial que se consolida. Sin embargo, y a más de 3 años de concluida la transferencia de estos servicios a manos privadas, la redefinición formal del aparato estatal no es suficiente para contrarrestar esta verdadera organización de un “Estado privado” (Oszlak, 1993), con mercados cautivos, ganancias no reguladas y un mayor dominio de la información. Por contraposición, el Estado emergente aún no logra resolver gran parte de sus debilidades estructurales históricas (déficit fiscal, deuda externa, etc.) y en las políticas gubernamentales post-privatización siguen primando los criterios de ajuste y estabilización por sobre la articulación de un nuevo perfil estatal acorde con las demandas de la sociedad.

Junto a la drástica disminución de las esferas de competencias estatal, la noción misma de servicio público se redefine, en la medida en que los principios de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad quedan sujetos a criterios de rentabilidad empresarial. Dicha cuestión, trae aparajada diferencias notorias pues, en el caso de los servicios públicos, a la preservación de la rentabilidad capitalista se le debe sumar, indefectiblemente, la obligación de satisfacer necesidades sociales amplias. En principio, al entronizarse en la mayoría de las normas regulatorias la categoría de “cliente” o “consumidor” como referente legitimador, queda claro que quien no puede acceder a los bienes básicos privatizados, pierde junto con su condición

de consumidor, su carácter mismo de ciudadano. Sumado a esto, si el Estado se desentiende de la finalidad de “proveer y ~~prever~~” las necesidades públicas, los servicios en estudio adquieren - como lo ha propuesto el Dr. Mairal - el carácter de “industrias reguladas” por oposición al de servicios públicos regulados. En la primera opción, la regulación se encara estrictamente en función de la alternativa “mercado - no mercado”. Desde la otra perspectiva, son los criterios democráticos y de igualdad social vigentes en el paradigma estatal interventor-benefactor los que priman.

Por tal motivo, la aplicación de normas de regulación no sólo económica sino también social, resulta fundamental y expresa una decisión de alcance político-institucional, independiente de la existencia o no de “fallas” en el mercado. Para el caso argentino, los alcances de la regulación social resultan, todavía, demasiado débiles si se toma en cuenta que el régimen de subsidios tarifarios abarca a un sector minoritario de la población con menores recursos y que el otorgamiento de facilidades de pago para los usuarios morosos depende de la política comercial de las empresas y no está sujeta a ninguna normativa regulatoria. A su vez, y en tanto la extensión y ampliación de las redes de servicios se expresan normativamente sólo como posibilidad (en el caso del servicio de electricidad) o sujeta a la condición de recuperar por medio de las tarifas el monto de las inversiones (en el caso del servicio de gas natural), es probable que las demandas de los sectores más carenciados continúen postergadas por resultar económicamente ineficientes. En otros términos, la potestad del concesionario Aguas Argentinas para cortar el servicio por falta de pago, inclusive a las instituciones públicas, pone de manifiesto los límites impuestos a la concepción “universalista” de ciertos derechos básicos de ciudadanía.

Respecto de la configuración del sistema regulatorio, el análisis de la bibliografía consultada permite inferir la existencia de importantes puntos de consenso en torno a los requisitos apropiados para que el Estado pueda llevar a cabo una regulación eficaz de los servicios públicos privatizados. Como destacáramos anteriormente, los principios básicos atraviesan las siguientes cuestiones:

- Definición de las normativas y organismos con anterioridad al inicio de la privatización de empresas de servicios públicos;
- Existencia de normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes con la capacidad administrativa de los futuros reguladores;
- Autonomía de los organismos reguladores respecto del poder político;
- Existencia de un régimen de sanciones claras, prácticas y de severidad creciente en caso de incumplimiento empresarial.
- Interacción efectiva entre los organismos reguladores y los ciudadanos para asegurar la legitimidad de la regulación.

Para el caso de los servicios públicos estudiados, el incumplimiento de estos criterios se observa, en primer término, en la situación de desajuste preliminar 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 respectivos. La ausencia de autoridad regulatoria durante el proceso mismo de transferencia de estos servicios se convierte en uno de los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal y deviene en la consecuente carencia de legitimación inicial de los organismos de regulación.

Por otra parte, la amplia discrecionalidad atribuida al Ejecutivo para el nombramiento de los cuerpos directivos de los entes permite hablar, más

que de autonomía, de una independencia formal de estos organismos, derivada fundamentalmente de la mera descentralización autárquica. Aún así, la injerencia del Ministerio de Economía sobre los recursos presupuestarios de estas entidades, relativiza también la autarquía conferida por la normativa.

Cabe destacar además que, la ausencia de prohibición para las autoridades de los entes de trabajar en las empresas reguladas una vez terminados sus mandatos, sumada al hecho de que las fuentes principales de financiamiento de estos organismos provienen de los ingresos obtenidos por los operadores de los servicios, podría dar lugar a situaciones de “captura” del regulador por el regulado.

El riesgo de “captura” se profundiza si, en vistas de la notoria desigualdad de recursos de poder presentes entre el sector empresarial y los usuarios, no se garantiza la participación institucionalizada de las asociaciones representativas de estos últimos en los entes reguladores, con el objeto de contrapesar la mayor frecuencia en el contacto entre regulador y regulado. De los tres casos analizados, sólo el ETOSS posee un ámbito que incluye la participación de una de las organizaciones de usuarios y consumidores más importantes del país (ADELCO). En el ENRE y el ENARGAS, aunque sus leyes de creación no contemplan la instauración de canales formalizados para estos fines, los nuevos derechos de los usuarios y consumidores, consagrados a partir de la reforma constitucional, establecen la posibilidad efectiva de su instrumentación. Sin embargo, el funcionario entrevistado en el ENARGAS manifestó cierta renuencia a la integración de las asociaciones de usuarios en el organismo y, en todos los casos, existe una mayor proclividad a mantener contactos puntuales, fundamentalmente a través de las Audiencias Públicas.

En cuanto al tema central de este trabajo - la regulación y el control de la calidad de los servicios públicos privatizados -, la ausencia de criterios normativos comunes para el tratamiento de cuestiones de similar alcance (interrupción, corte del servicio, procedimientos de reclamos, envío de la facturación, provisión de información al usuario, facturación estimada, etc.) conforma uno de los problemas centrales que requeriría una revisión por parte de las autoridades reguladoras. En este sentido, cabe destacar también la superioridad del recargo sobre las facturas impagas cobrado por las empresas de distribución de electricidad, en relación con los intereses por mora vigentes para los otros dos servicios. Hasta el momento, las empresas se han negado a aceptar los topes impuestos por la ley de Defensa del Consumidor y no se advierte intención de modificación alguna por parte del ente regulador. Esta situación en particular resulta un ejemplo concreto del dilema principal a resolver por la autoridad estatal: o revierte ciertas reglas de juego iniciales, aún cuando supongan un costo adicional para los operadores privados, o continúa preservando el poder de mercado de las empresas en desmedro de los intereses de los usuarios.

Principalmente, en el caso del servicio de gas natural se advierte una mayor especificación en la definición de los indicadores de calidad del producto que en los indicadores de calidad del servicio comercial. Imprecisiones tales como "proporcionar el mayor aviso posible" en caso de necesidad de restringir el servicio, "atender prontamente" las denuncias de escapes de gas, o la falta de diferenciación entre el aviso de corte y el aviso de deuda, son sólo algunas de las cuestiones que podrían dar lugar a situaciones concretas de desprotección de los usuarios. Por otra parte, la falta de determinación de los derechos de los usuarios en el Reglamento del Servicio, a

diferencia de los Reglamentos del Servicio de electricidad y agua potable, expresa parte de los vacíos sustantivos presentes en la normativa.

Para el control de la calidad de los servicios, la información básica utilizada por los entes reguladores proviene de las propias empresas prestarias, y se complementa con auditorías e inspecciones realizadas por los organismos. Tomando en cuenta que hasta el momento no se han realizado encuestas periódicas para medir el grado de satisfacción de los usuarios con la calidad del servicio, el esquema descrito se desarrolla en un virtual contexto de “asimetría informativa” entre regulador y regulado. El problema se acentúa al observarse ciertas cuestiones particulares para cada ente regulador. En el ENARGAS, al momento de este trabajo, todavía no se habían sistematizado los procedimientos para la verificación del cumplimiento de los niveles de servicio. En el caso del ENRE, si bien en algunos casos se manifestaron reticencias de los operadores del servicio para acceder a los requerimientos informativos del ente, institucionalmente se ha considerado “no conveniente” la organización de un sistema de control que se “superponga” con el de las empresas. En cuanto al ETOSS, resulta significativo que la designación de los auditores encargados de certificar la información anual provista por la empresa al ente constituya una facultad del concesionario, aunque se requiera la aceptación del ente regulador.

En principio, la mayor cantidad de sanciones aplicadas a las empresas están vinculadas -directa o indirectamente- con los déficits en la calidad: errores cometidos en la facturación (por incorrecta aplicación de la tarifa), incumplimientos de las inversiones, de las normas de seguridad, de calidad del producto técnico y del servicio técnico. Probablemente, de intensificarse los procedimientos de control y concretarse una evaluación regular del de-

sempaño empresarial, el número de sanciones originado por irregularidades en la calidad de los servicios aumentaría.

La ausencia de homogeneidad se advierte también en la determinación de los resarcimientos o compensaciones para los usuarios afectados por deficiencias en los niveles de servicio. Sólo para la provisión del servicio de electricidad se encuentra una especificación pormenorizada de los resarcimientos monetarios a percibir por los usuarios, ante el incumplimiento de cada uno de los indicadores de calidad preestablecidos. Sin embargo, las imposibilidades alegadas por las empresas prestatarias para cumplimentar los procedimientos de verificación necesarios en las instalaciones domiciliarias, impedirían concretar efectivamente la aplicación de bonificaciones a cada usuario particularmente perjudicado por fallas en la calidad del producto y/o del servicio técnico.

Por último, tampoco es uniforme el procedimiento a seguir por los usuarios para efectuar algún tipo de reclamo. Sólo en el caso del servicio de electricidad es factible recurrir en primera instancia al ENRE, aunque tanto en este organismo como en el ENARGAS y en el ETOSS, existen resistencias a aparecer identificados por los usuarios como canales receptores de reclamos y quejas. Posiblemente, esta decisión explique el bajo perfil de los entes reguladores en los medios de comunicación, el importante grado de desconocimiento por parte de los ciudadanos y su tendencia a confundirlos con las empresas prestatarias del servicio.

De todas formas, el caudal de reclamos recibidos por los entes aumentó considerablemente en los últimos años y, en todos los casos, el problema primordial deriva de los errores en la facturación. En este sentido, resulta significativo que dos de las causales más recurrentes de reclamos de los usuarios - el envío de facturas fuera de término y la solicitud de cobro de

facturas ya abonadas- no haya originado la instrumentación de multas para las empresas de servicios.

En principio, el establecimiento de un Reglamento único de servicios públicos, que discrimine los requerimientos específicos para cada servicio, pero que homologue las exigencias de calidad, compatibilizando también los regímenes de sanciones y de resarcimientos, permitiría saldar la disparidad de criterios subyacentes en las distintas normativas. Pero esta alternativa, aislada de la ejecución de controles institucionales más exhaustivos y sistemáticos sobre los operadores privados, acabaría por reproducir una de las falencias históricas del Estado en Argentina: abundancia de normas, pero incapacidad para imponer su aplicación. El desafío, en términos de legitimación del nuevo rol regulador estatal, es clave pues como sostienen Haywood y Rodríguez (1994), "ninguna reforma puede tener éxito a no ser que ella apele a -o bien cree- una nueva coalición de beneficiarios". Hasta el momento, resulta bastante difícil incluir a los usuarios de servicios públicos en esta categoría.

ANEXO

CUADRO 1. PRIVATIZACIÓN DE GAS DEL ESTADO

SECTOR/EMPRESA	TIPO DE TRANSFERENCIA	FECHA	ADJUDICATARIOS
• Transportadora de Gas del Sur. S.A.	Venta del 70% Venta del 27%	Dic. 1992 May.1994	Enron Pipeline Company-Argentina S.A., Cía. Naviera Pérez Companc S.A., Citicorp Equity Investment S.A., Argentina Private Investment Trust Co.
• Transportadora de Gas del Norte S.A.	Venta del 70%. Venta del 25%.	Dic. 1992 Mayo 1995	Novacorp International S.A., Transcogas Inversora S.A., Wartins S.A.
• Distribuidora de Gas Pampeana S.A.	Venta del 70%	Dic. 1992	Camuzzi Gazometri SpA (Grupo CG Argentino S.A.)
• Distribuidora de Gas del Litoral S.A.	Venta del 90%	Dic. 1992	Tractabel S.A., Iberdrola S.A., Garovaglio y Zorraquín S.A., Diecisiete de Abril S.A.
• Distribuidora de Gas del Centro	Venta del 90%	Dic. 1992	Sideco Americana S.A., Società Italiana per il Gas Spa.
• Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	Venta del 60%	Dic. 1992	Sideco Americana S.A., Società Italiana per il Gas Spa.
• Distribuidora de Gas Noroeste S.A.	Venta del 90%	Dic. 1992	J. Cartellone Construcciones Civiles S.A., Banco Francés del Río de la Plata S.A., Compañía de Consumidores de Gas de Santiago.
• Distribuidora de Gas del Sur S.A.	Venta del 90%	Dic. 1992	Camuzzi Gazometri SpA (Grupo CG Argentino S.A.)
• Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Venta del 70%	Dic. 1992	British Gas; Cía. Naviera Pérez Companc; Astra; Invertrad.
• Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Venta del 70%	Dic. 1992	Gas Natural; Discogas y Manra.

Fuente: Informes sobre privatizaciones al 30 de junio de 1994. Ministerio de Economía y O.S. Públicos. Secretaría de Comercio e Inversiones. Informe ENARGAS 1995.

CUADRO 2. PRIVATIZACIÓN DE SEGBA

EMPRESAS DE PRODUCCIÓN	TIPO DE TRANSFERENCIA	FECHA	ADJUDICATARIOS
Central Puerto S.A.	Venta del 60% Venta del 30%	Abril 92 Nov. 93	Consorcio formado por: <ul style="list-style-type: none"> • Chilgener S.A. • Compañía Chilena de Distribución Eléctrica Quinta Región y Chilectra Quinta Región.
Central Costanera S.A.	Venta del 60% Venta del 30%	Mayo 92 Dic. 93	Consorcio formado por: <ul style="list-style-type: none"> • Endesa • Enersis • Distribuidora Chilectra Metropolitana S.A. • Inversora Patagónica • Inter Río Holding Establishment • Costanera Power Corp.
Central Pedro de Mendoza S.A.	Venta del 90%	Oct. 92	<ul style="list-style-type: none"> • Acindar S.A. • Massuh S.A.
Central Dock Sud S.A.	Venta del 90%	Oct. 92	<ul style="list-style-type: none"> • Polledo S.A. • Química Estrella

EMPRESAS DE DISTRIBUCIÓN	TIPO DE TRANSFERENCIA	FECHA	ADJUDICATARIOS
Edenor S.A.	Venta del 51%. Venta del 19,5%.	Agosto 92 Mayo 96	ELECTRICIDAD ARGENTINA S.A., integrado por : <ul style="list-style-type: none"> • Astra CAPSA • Electricité de France • Endesa de España • Hidroeléctrica Ribagorzana S.A. • Societé d'Amenagement Urbain et Rural • Morgan
Edesur S.A..	Venta del 51%. Venta del 39%.	Agosto 92 Abril 95	DISTRILEC INVERSORA S.A., integrado por: <ul style="list-style-type: none"> • Compañía Naviera Pérez Companc S.A. • Grupo PSI Energy Inc. • Distribuidora Chilectra Metropolitana • Enersis S.A. • Endesa de Chile • Argentine Private D.T.
Edelap S.A.	Venta del 51%. Venta del 39%.	Nov. 92 Mayo 96	COMPANIA DE INVERSIONES EN ELECTRICIDAD S.A., integrado por: <ul style="list-style-type: none"> • Houston Arg. S.A. Houston Lighting and Power Co. y Houston Ind.Inc. e Inversora Catalinas S.A. • Techint S.A.

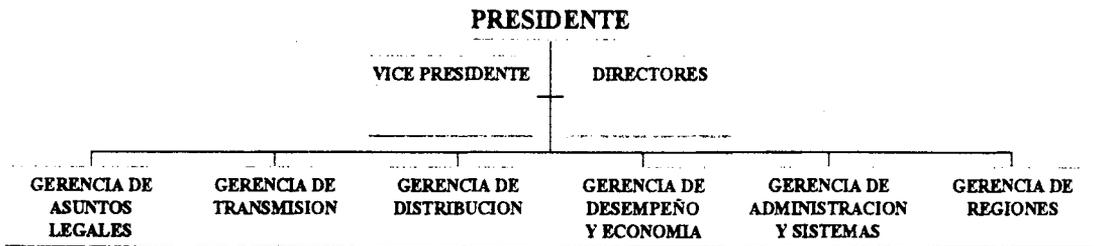
Fuente: Informes sobre privatizaciones al 30 de junio de 1994. Ministerio de Economía y O.S. Públicos. Secretaría de Comercio e Inversiones. Informe ENRE 1996.

CUADRO 3. CONCESIÓN DE OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN

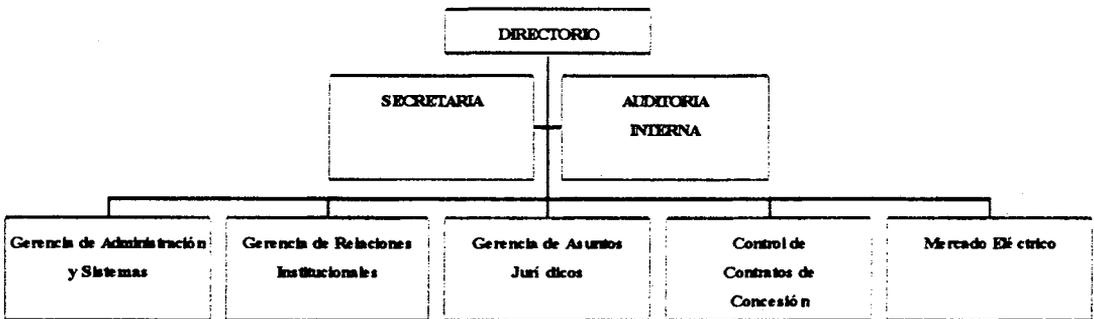
Integración del Consorcio AGUAS ARGENTINAS	Participación Accionaria	Nacionalidad
Lyonnaise des Eaux-Dumez	28,23%	Francia
Soc.Com.del Plata	23,00%	Argentina
Aguas de Barcelona	14,00%	España
Meller S.A.	12,00%	Argentina
Banco de Galicia y Bs.As.	9,00%	Argentina
Comp.Gral.des Eaux	8,77%	Francia
Anglian Water Plc.	5,00%	Reino Unido

Fuente: Informe ETOSS 1993.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL ENARGAS



ESTRUCTURA ORGANICA DEL ENRE



ESTRUCTURA ORGANICA DEL ETOSS



NORMAS MINIMAS DE CALIDAD DE AGUA PRODUCIDA Y LIBRADA AL SERVICIO

	METAS FUTURAS		
	1993	1998	2003
1. CARACTERISTICAS FISICAS			
Color	12	10	10
Olor y Sabor	No objetable		
Turbiedad unt (4)	< 3.0	< 1.0	< 1.0
2. CARACTERISTICAS QUIMICAS			
2.1 SUSTANCIAS INORGANICAS			
Alcalinidad total (CaCO ₃)	mg/l 400	400	400
Aluminio residual	mg/l 0,2	0,2	0,2
Arsénico (As)	mg/l 0,05	0,05	0,05
Cadmio (Cd)	mg/l 0,005	0,005	0,005
Cianuro (Cn)	mg/l 0,10	0,10	0,10
Cloro activo (1)	mg/l 0,2-0,5	0,2-0,5	0,2-0,5
Cloruros	mg/l 700	250	250
Cobre (Cu)	mg/l 1,0	1,0	1,0
Cromo (Cr)	mg/l 0,050	0,050	0,050
Dureza total (CaCO ₃)	mg/l 400	400	400
Fluoruro (F) (2)	mg/l 2,0	2,0	2,0
Hierro Total: (Fe)	mg/l 0,30	0,20	0,10
Manganeso (Mn)	mg/l 0,10	0,05	< 0,05
Mercurio (Hg)	mg/l 0,001	0,001	0,001
Nitrato (NO ₃ -) (3)	mg/l 45	45	45
pH (Posos)	mg/l 6,5 - 8,5	6,5 - 8,5	6,5 - 8,5
pH (Plantas) (5)	mg/l pH ± 1,0	pH ± 1,0	pH ± 1,0
Piombo (Pb)	mg/l 0,050	0,010	0,010
Selenio (Se)	mg/l 0,010	0,010	0,010
Sólidos disueltos totales	mg/l 1500	1500	1000
Sulfatos (SO ₄ -)	mg/l 400	400	200
Zinc (Zn++)	mg/l 5	5	5
2.2 SUSTANCIAS ORGANICAS			
THM	mg/l 100	100	50
Aldrin + Dieldrin	mg/l 0,03	0,03	0,03
Clordano	mg/l 0,1	0,1	0,1
DDT (Total isómeros)	mg/l 1	1	1
Octergentes	mg/l 0,50	0,50	0,50
Heptacloro y Heptacloroeopoxido	mg/l 0,1	0,1	0,1

	METAS FUTURAS		
	1993	1998	2003
Lindano	mg/l 3	3	3
Metoxicloro	mg/l 30	30	30
2,4 D	mg/l 100	100	100
Benceno	mg/l 10	10	10
Monocloro Benceno	mg/l 0,01	0,01	0,01
1,2 Dicloro Benceno	mg/l 0,003	0,003	0,003
1,4 Dicloro Benceno	mg/l 0,0003	0,0003	0,0003
Clorofenoles	mg/l 0,0001	0,0001	0,0001
Tetracloruro de Carbono	mg/l 1	1	1
1,1 Dicloroetano	mg/l 3	3	3
Tricloroetileno	mg/l -	0,3	0,3
1,2 Dicloroetano	mg/l 20	20	20
1,1,1 Tricloroetano	mg/l -	10	10
Cloruro de Vinilo	mg/l 200	200	200
Benzopireno	mg/l 2	2	2
	mg/l -	0,01	0,01
3. CARACTERISTICAS BACTERIOLOGICAS			
Bacteria Aeróbicas (Ayar 37° 24 hs) por NI UFC	100	100	100
Bacterias Coliformes NMP a 37° (Caldo Mc Conkey o verde brillante) por 100 ml	< 2	< 2	< 2
Escherichia Coli por NI	No debe contener		
Pseudomonas aeruginosa por 100 ml	No debe contener		

Fuente: Decreto 999/92. Anexo A

SERVICIO COMERCIAL:

PLAZOS, RECARGOS Y PROCEDIMIENTOS

SERVICIO	PLAZOS DE ENVIO Y RECEPCION DE FACTURAS	RECARGOS POR PAGO FUERA DE TERMINO	INTERRUPCION DEL SERVICIO POR FALTA DE PAGO	DESCONEXION DEL SERVICIO POR FALTA DE PAGO	RECLAMOS POR ERROR EN LA FACTURACION
ELECTRICIDAD	Art.2 inc.b.: "De no recibir (la factura) con una anticipación de 5 (cinco) días previos a su vencimiento, el usuario deberá solicitar un duplicado en locales de la Distribuidora"	Art.5 inc.b.: "De no abonarse la factura a la fecha de su vencimiento, se aplicará automáticamente una penalidad del 10% del monto de la deuda". Se podrá aplicar el interés previsto en el Art.9. Art.9: Se aplican intereses a partir del día 31 de la mora a los Titulares bajo la Tarifa 1 (pequeñas demandas, uso residencial). Tasa del Banco Nación para descuentos de Documentos.	Art.5 inc.b.: Transcurridos 5 (cinco) días de mora, previa comunicación con no menos de 24 horas de anticipación.	Art.7, II: Cuando el Titular, transcurrido 1 (un) mes desde la fecha de suspensión, no hubiera solicitado la rehabilitación del servicio.	Sin tipificación en el Reglamento de Servicio. "El usuario que se presente a reclamar deberá tener resuelto su reclamo en la próxima factura emitida y el error no deberá repetirse en la próxima factura. Ante el requerimiento del usuario la Distribuidora deberá estar en condiciones de informarles dentro de los 15 (quince) días hábiles de presentado el reclamo, cual ha sido la resolución con respecto al mismo. (2)
GAS	Sin tipificación en el Reglamento de Servicio. "Las empresas deben entregar al usuario residencial la factura con un mínimo de 10 (diez) días antes de la fecha de vencimiento. (1)	Art.5.g.: "Se aplica un interés cuya tasa es igual al 150% de la tasa de interés para los depósitos en moneda nacional a 30 días, cobrada por el Banco Nación a partir de la fecha de vencimiento y hasta la fecha de pago".	Sin tipificación en el Reglamento de Servicio. "Producida la mora, la Distribuidora debe informar al usuario mediante Aviso de Deuda, otorgándole un plazo mínimo de 48 horas". (1)	Sin tipificación en el Reglamento de Servicio.	Art.15.a.: El cliente deberá tener resuelto su reclamo en la primera factura que se emita luego de transcurridos 15 días de recibido el reclamo. Art.15.b.: Si el cliente lo solicita, la Distribuidora deberá estar en condiciones de informar cual ha sido su decisión, luego de transcurridos 15 días hábiles de recibido el reclamo.

SERVICIO	PLAZOS DE ENVIO Y RECEPCION DE FACTURAS	RECARGOS POR PAGO FUERA DE TERMINO	INTERRUPCION DEL SERVICIO POR FALTA DE PAGO	DESCONEXION DEL SERVICIO POR FALTA DE PAGO	RECLAMOS POR ERROR EN LA FACTURACION
AGUA Y CLOACAS	<p>Art.73: (Reglamento del Usuario). El Concesionario deberá enviar las facturas con no menos de 5 (cinco) días antes de la fecha de vencimiento.</p> <p>Art.34.inc.h.: (Marco Regulatorio). "En caso de no recibirse la factura, subsiste la obligación de pagarla en la fecha de vencimiento.</p>	<p>Art.74: En el 1º mes de mora, se aplica un recargo del 5% sobre el monto de la factura. Desde el 1º mes hasta el pago de la factura, se aplica un recargo punitivo y resarcitorio del 10% sobre el monto original no acumulativo. Desde el 2º mes hasta el cobro, un 12% resarcitorio acumulativo al anterior. Recargo del 1% mensual a partir del 1º mes de mora y hasta el efectivo pago, calculado sobre el monto original, acumulativo vencido en concepto de recargo resarcitorio.</p>	<p>Art.75: Corte cuando la mora es superior a 3 (tres) períodos consecutivos.</p> <p>Intimación de pago: 2 (dos) veces con intervalo de 15 días.</p> <p>7 (siete) días antes del corte: Notificación.</p>	<p>Art.32: El Concesionario tiene 48 horas para desconectar el servicio.</p>	<p>Art.57: El reclamo de una factura suspende la obligación de pago hasta su resolución o el usuario puede pagar un monto igual al de la factura anterior, <u>a su opción</u>.</p> <p>Si el reclamo prospera, debe emitirse nueva factura con nuevo plazo de vencimiento nunca inferior a 15 días de resuelto. Si es desechado, debe agregarse al monto original un recargo del 10% por mora. Si se reclama por facturas ya abonadas, las diferencias deben acreditarse en la siguiente factura. Si pasó mas de un período, se incluyen intereses.</p>

(1) = Informe ENARGAS año 1994.

(2) = Normas de Calidad del Servicio. Subanexo 4 del Contrato de Concesión; punto 4.3.

Fuentes: Elaboración propia en base a:

- Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica para los Servicios prestados por EDENOR S.A., EDESUR S.A., EDELAP S.A., Res. Nro. 168/92 Secretaría de Energía.
- Reglamento del Servicio Básico Telefónico. Decreto 1420/92.
- Reglamento del Servicio de las Distribuidoras de Gas. Decreto 2255/92.
- Informe ENARGAS año 1994.
- Normas de Calidad del Servicio de Energía Eléctrica. Subanexo 4 del Contrato de Concesión.

Cuestionario efectuado a los entrevistados

1. Control de la calidad de los servicios

- Indicar las metas de calidad de servicios definidas en cada caso particular.
- ¿De que forma se evalúa y/o controla la calidad de los servicios?
- ¿Qué indicadores se utilizan para medir los niveles y tendencias de calidad de los servicios?
- Indicar la frecuencia y responsable de la evaluación y/o control.
- ¿Cómo se asegura que los resultados de las evaluaciones sean conocidos y difundidos a los grupos interesados?
- ¿Cómo se evalúa la confiabilidad de los procedimientos de control y cómo se mejora continuamente?

2.- Administración de los reclamos y quejas de los usuarios

- ¿Qué vías de acceso fácil y rápido tienen los usuarios para contactarse con la empresa y/o el ente (llamadas sin cargo, centro de atención de consultas, servicio de atención, etc)?
- ¿Los usuarios conocen las vías de acceso, cómo y con quien comunicarse para cada tema?
- ¿Existe un proceso formal y práctico para conocer y resolver los reclamos de los usuarios?
- ¿Existe un sistema accesible y comprensible para seguir el curso de la operación?

- ¿Qué grado de satisfacción tienen los usuarios acerca de la asistencia, rapidez y efectividad para resolver sus reclamos y/o consultas?
- ¿Está debidamente entrenado el personal encargado de atender los reclamos y los que analizan las causas de los mismos?

3.- Determinación de la satisfacción de los usuarios

- Fuentes de información para recabar información sobre satisfacción de los usuarios con la calidad del servicio.
- ¿Las encuestas de satisfacción las realiza la empresa, el ente o una consultora externa independiente?
- ¿Cuál es la frecuencia de realización ?
- ¿Se difunden los resultados de la evaluación?
- ¿Se formulan e implementan planes de acción correctivos para eliminar las insatisfacciones?
- Evidencias de mejoramiento efectuados.
- Tendencias que muestran que los mejoramientos realizados incrementaron la satisfacción de los clientes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G. (1995) "Teoría y práctica de la regulación para la competencia". Ponencia presentada al Seminario sobre "Regulación de los Servicios Públicos Privatizados", Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre, Buenos Aires, Mimeo.
- BAUYMOL W, PANZAR J Y WILLIG R (1982) "Contestable markets and the theory of industry structure". Nueva York, Harcourt.
- CINCUNEGUI, J.B (1995) "Comisión Federal de Regulación Energética. Estados Unidos de Norteamérica", en Régimen de la Administración Pública N° 208, Buenos Aires.
- CHEVALIER, J M (1987) "*Le Service public*", PUF. París.
- DEVLIN R, (1993) "Las Privatizaciones y el bienestar social", en Revista de la CEPAL N° 49, Abril.
- EVANS, R. (1995) "Customer Rights and Company Duties a Framework". Conferencia brindada en el Centre for the Study of Regulated Industries, Londres.
- GERCHUNOFF, P. (1992) "Privatizaciones en Argentina". Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. y otros (1992) "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación", en **Revista Estudios**, julio/diciembre.
- GERCHUNOFF, P. y CANOVAS, G. (1995) "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en Revista Desarrollo Económico n° 136, vol 34, enero-marzo, Buenos Aires.
- GRAHAM, C. (1989). "Privatizaciones en Gran Bretaña". Ponencia presentada al Primer Seminario Internacional sobre "Aspectos Legales de la Privatización y la Desregulación", agosto, Buenos Aires.

- GROISMAN, E. (1995) "Interés actual de la noción de servicio público".
Mimeo
- HAYWOOD, S. y RODRIGUES, J. (1994) "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en KLIKSBURG, B. El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional. INAP - Fondo de Cultura Económica, México.
- HOGWOOD, B. (1990) "Evolución de las agencias reguladoras en Gran Bretaña", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas N° 4.
- MAIRAL, H. (1993) "La ideología del servicio público", en Revista de Derecho Administrativo N° 14. Buenos Aires.
- MAJONE G. y LA SPINA A. (1993) "El Estado Regulador", en Gestión y Política Pública, vol II, N°2, México.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica. (1992) "Informe Económico II- Trimestre 1992".
- OSZLAK, O. (1992) "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". Ponencia presentada al IX Congreso Nacional de la Administración Pública. Mendoza.
- OSZLAK, O. (1993) "Las demandas de formación de Administradores Públicos frente al nuevo perfil del Estado", en Primeras jornadas sobre formación de Administradores Públicos, La Plata, 9 y 10 de diciembre.
- PRZEWORSKI, A. (1996) "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente". Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.
- RANGEON, F. (1986) "L' idéologie de l' intérêt général", Gallimard, París.
- STEWART, R. (1981) "Regulation, innovation, and administrative law: a conceptual framework", en California Law Review, vol. LXIX.
- STIGLER, G. (1971) "The theory of economic regulation", Bell Journal, Nro 2.
- STOFFAES, C. (1995) "Services Publics: Question d'avenir", La Documentation Française, París.

- TORRE, J. y GERCHUNOFF, P. (1988) "El Papel del Estado", en Revista Idea, mayo, Buenos Aires.
- THURY CORNEJO, V.(1995) "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos", en Régimen de la Administración Pública. N 207, Buenos Aires.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1991) "Un análisis económico de la privatización". Fondo de Cultura Económica. México.

FUENTES

Ley 23.696, sancionada el 17/8/89.

Ley 24.076, sancionada el 20/5/92.

Ley 24.065, sancionada el 16/1/92.

Ley 24.240, sancionada el 22/9/93.

Ley 24.447, sancionada el 23/12/94.

Ley 24.624, sancionada el 28/12/95.

PEN. Decreto n° 1.738 del 18/9/92.

PEN. Decreto n° 2.255 del 21/12/92.

PEN. Decreto n° 1.398 del 11/8/92.

PEN. Decreto n° 999 del 18/6/92.

Constitución Nacional.

"Licencia de Distribución de Gas. Reglamento del Servicio". Decreto 2.255/92. Anexo B. Subanexo II.

"Normas de calidad del servicio público y sanciones". Subanexo 4 del Contrato de Concesión a las distribuidoras de energía eléctrica.

"Reglamento de suministro de energía eléctrica para los servicios prestados por Edenor S.A, Edesur S.A, y Edelap S.A". Resolución Secretaría de Energía n° 168/92.