

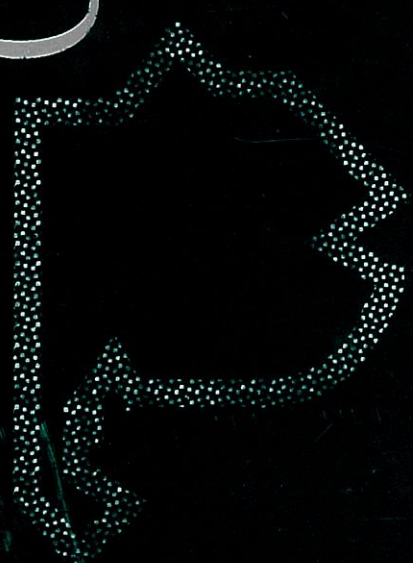
DE ECONOMIA

CUADERNOS

SUBSECRETARIO
DE FINANZAS
LIC. GERARDO OTERO
MINISTERIO DE ECONOMIA
8 E/ 45 Y 46 P.2
(1900) LA PLATA

Nº 32

El Federalismo Regulatorio:
una evaluación preliminar
del caso argentino
en base a la teoría y la
experiencia internacional



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional

Santiago Urbiztondo*

Este informe ha sido realizado en el marco de un convenio entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. La coordinación general del convenio está a cargo del Dr. Alberto Port...

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Octubre de 1997.

*Profesor Titular de Economía y Regulación de los Servicios Públicos (UNLP) y Economista Visitante FIEL.

Autoridades

Dr. Eduardo Duhalde
Gobernador

Sr. Rafael Romá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Ricardo Cossio
Secretario de Ingresos Públicos

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fis

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Francisco Miguel Pay**

Prólogo

A partir de los 90's Argentina está viviendo una etapa histórica diferente, con una serie de cambios en la organización económica, consistentes con las tendencias que se han verificado a nivel internacional a partir de mediados de los 70's.

Este proceso lleva implícita la redefinición del rol del Estado. En general se ha pasado de un sector público que participaba activamente en la producción de bienes y servicios, a un rol más activo de los actores privados. Los procesos de privatización de empresas públicas han transformado al Estado "productor" en un Estado "regulador".

En la mayoría de los países que dieron este paso surgió la necesidad de establecer marcos regulatorios para evitar prácticas abusivas de parte de los monopolios privatizados. Junto con ello también vino la necesidad de generar organismos administrativos encargados de la aplicación de estas normas (los entes reguladores) y de establecer la organización jurisdiccional de los mismos.

En el caso argentino en particular, el rezago con

que se ingresó en este proceso de reestructuración económica y la situación crítica a la que se había arribado, determinaron que el mismo se realizara con una velocidad inusitada y afrontando un mayor nivel de restricciones. Por otro lado, la privatización de gran parte de las empresas públicas modificó substancialmente la estructura jurisdiccional de los conflictos, dando lugar a conflictos de índole municipal, provincial y nacional, pero no hizo lo propio con la influencia de los reguladores respectivos, que generalmente permanecieron bajo la órbita de la jurisdicción que realizó la privatización. Naturalmente, visto en forma retrospectiva, los resultados de estas políticas de shock son hoy perfectibles.

En esta entrega, Cuadernos de Economía presenta un relevamiento teórico y práctico de una de las áreas sujetas a revisión para el caso argentino: la organización jurisdiccional de los entes reguladores. El tratamiento de esta temática no debe postergarse por lo relevante de sus consecuencias en la vida cotidiana de nuestra sociedad.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional

| | pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 9 |
| CAPITULO 1: ASPECTOS CONCEPTUALES | 11 |
| 1. ENFOQUE NORMATIVO | 11 |
| 2. ENFOQUE POSITIVO | 12 |
| CAPITULO 2: EXPERIENCIA INTERNACIONAL | 15 |
| 1. ESTADOS UNIDOS | 16 |
| 1. TRANSPORTE (FERROVIARIO Y DE CARGA) | 16 |
| 2. COMUNICACIONES | 17 |
| 3. GAS NATURAL | 18 |
| 4. ENERGIA ELECTRICA | 19 |
| 5. AGUA Y DESAGÜES CLOACALES | 20 |
| 2. CANADA | 20 |
| 1. TELECOMUNICACIONES | 20 |
| 2. TRANSPORTE | 21 |
| 3. GAS NATURAL | 21 |
| 3. ALEMANIA | 22 |
| 4. GRAN BRETAÑA | 23 |
| CAPITULO 3: SITUACION EN ARGENTINA | 24 |
| 1. COMUNICACIONES | 24 |
| 2. GAS NATURAL | 24 |

| | pág. |
|---------------------------------|------|
| 3. ENERGIA ELECTRICA | 25 |
| 4. AGUA Y DESAGÜES CLOACALES | 26 |
| 5. TRANSPORTE | 26 |
| CAPITULO 4: CONCLUSIONES | 28 |
| BIBLIOGRAFIA | 29 |

Introducción

El rol del Estado en Argentina está cambiando profundamente durante esta década. Su histórica función de proveedor de bienes y servicios está dando lugar a la más moderna "regulación" de esas tareas, ahora en manos del sector privado. Así, distintas empresas productoras de bienes (vgr., en el rubro defensa, combustibles, etc.) y encargadas de la provisión de servicios públicos (vgr., teléfonos, gas, electricidad, agua, ferrocarriles, etc.) han sido privatizadas durante los últimos 6 años. A nivel nacional, prácticamente se trata de un proceso concluido. A nivel provincial, por otro lado, el proceso se encuentra en pleno desarrollo, en función de haber comenzado (en general) también más recientemente. Las tareas regulatorias son asignadas entre jurisdicciones en función de la pertenencia anterior de las empresas privatizadas: las empresas públicas pertenecientes a la Nación fueron privatizadas con un marco regulatorio diseñado por el gobierno nacional y sujeto a su control, mientras que las empresas públicas pertenecientes a los gobiernos provinciales fueron privatizadas (o el servicio otorgado en concesión) con sujeción a regulaciones implementadas a nivel provincial.

Esta asignación de funciones (potestades) regulatorias entre las distintas jurisdicciones no ha sido discutida aún en Argentina, contrastando con el debate que si se ha producido durante las últimas décadas respecto de la asignación de otras responsabilidades tales como la educación y la salud, donde se ha observado un profundo proceso de descentralización de gastos desde el nivel Nacional hacia las Provincias.

Sin embargo, al considerar la naturaleza de los servicios públicos regulados, no resulta obvio que esto deba ser así o, alternativamente, cuáles son las ventajas y desventajas de esta asignación jurisdiccional de potestades regulatorias. En el caso de los servicios públicos antes brindados por empresas públicas nacionales, por ejemplo, las empresas privadas que reemplazaron a las anteriores suelen actuar, en algunas de sus etapas productivas, en más de una jurisdicción provincial. Así, por ejemplo, Telecom y Telefónica de Argentina sirven a varias provincias cada una, lo mismo que Gas Pampeana, Edenor, Aguas Argentinas, etc.. Más generalmente, sus funciones pueden dividirse en aquellas típicamente locales (vgr., comunicación telefónica intraprovincial, consumo de agua, distribución de gas y electricidad), y aquellas que involucran a usuarios de más de una jurisdicción (vgr., comunicación de larga distancia interprovincial, transporte de gas y energía eléctrica, etc.).

Así, no resulta natural que un servicio de alcance provincial sea regulado fuera de esa jurisdicción, ni que un servicio de alcance nacional sea regulado localmente. Por ello, la división de tareas que en principio parece más razonable es asignar al gobierno nacional la regulación de los servicios que afectan a varias jurisdicciones (vgr., el transporte interprovincial) y a los gobiernos locales (vgr., estatales o provinciales) la tarea de regular los servicios que afectan a los consumidores en su jurisdicción. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos de Norteamérica¹.

Aun así, esta organización es óptima sólo en principio, a menos que su conveniencia resista la incorporación al análisis de otros factores. En primer lugar, podrían existir ventajas informativas al regular en forma centralizada a distintas empresas localmente monopólicas, si éstas fuesen afectadas por factores de oferta y demanda comunes, ya que la comparación entre los distintos costos permitiría al regulador disociar precios de costos propios, transmitiendo incentivos para la eficiencia productiva y, al mismo tiempo, protegiendo a las empresas frente a shocks compartidos. En segundo lugar, debe considerarse si la mayor información que pudieran tener los reguladores locales sobre las preferencias y costos en su jurisdicción vis-à-vis los reguladores nacionales no se ve contrarrestada por una mayor susceptibilidad a la "captura" por parte de las empresas reguladas, asimetrías regionales, externalidades, etc., indicando la conveniencia de centralizar (de alguna forma parcial, posiblemente) la regulación de servicios con impacto primario localizado.

Una tarea interesante que surge de esta discusión consiste en analizar las ventajas y desventajas que presentan las asignaciones jurisdiccionales alternativas de la autoridad regulatoria sobre los servicios públicos. En este trabajo se realiza una primera aproximación a este tema. En primer lugar, en el Capítulo 1 se presenta la discusión conceptual en forma más amplia, comentando su aplicabilidad a los distintos servicios públicos sujetos a regulación de precios, calidad, etc.. Allí se analiza conceptualmente cómo interactúan problemas de incentivos, información, tecnología y coordinación entre distintos entes reguladores, tarea que permitirá establecer

¹ Queda, sin embargo, cierta indefinición en lo que hace a la "frontera" precisa entre servicios locales y servicios interestatales. Por ejemplo, las telecomunicaciones de larga distancia requieren el uso del servicio de corta distancia y, por ello, este último también puede considerarse interestadual.

un marco normativo conceptual para juzgar los diseños institucionales alternativos, al mismo tiempo que se comentan las posiciones e intereses de distintos participantes al respecto, factor que contribuye a la construcción de teorías “positivas” sobre el federalismo regulatorio. Luego, en el Capítulo 2, se comenta la experiencia de Estados Unidos de Norteamérica, país federal con la mayor tradición regulatoria del mundo, incluyen-

do, también allí, referencias a los casos de Canadá, Alemania y Gran Bretaña. En el Capítulo 3, a su vez, se describe la organización regulatoria que se está gestando en Argentina, reflexionando sobre la misma en base a los conceptos y experiencias antes estudiados. Finalmente, el Capítulo 4 presenta las conclusiones del trabajo y señala las líneas de investigación que emergen.

Capítulo 1

Aspectos conceptuales

1. ENFOQUE NORMATIVO

Existen distintos aspectos a considerar con el fin de evaluar la asignación de potestades regulatorias entre distintos niveles jurisdiccionales. Algunos de estos factores tienden a favorecer la concentración de las funciones regulatorias en niveles superiores de gobierno, mientras que otros apuntan en sentido contrario. También existen argumentos que sustentan la coexistencia de superposiciones jurisdiccionales en distintas industrias, aun cuando cada regulador tenga roles definidos y debidamente compatibilizados en cada segmento de esas industrias. Desde ya, existen motivos legales, históricos y políticos de peso propio que hacen a la esencia de una república federal, pero éstos no son motivo de un análisis económico normativo, tarea desarrollada a continuación.

En primer lugar, en lo que respecta a la capacidad de regular efectivamente la provisión de servicios públicos, la literatura sobre la regulación económica ha puesto su acento, en los desarrollos recientes, sobre la "asimetría informativa" existente entre el regulador y la empresa regulada (además de la asimetría entre la información del regulador y del poder político que le delega sus tareas)². Así, se acepta que el regulador tiene una desventaja, de importancia variable en distintos contextos, respecto de las acciones que toma la empresa regulada (por ejemplo, sobre la razonabilidad de determinadas decisiones de combinación de insumos, inversión, esfuerzo en reducción de costos, discriminación entre distintos usuarios, etc.), y de las características intrínsecas del contexto en el cuál se desenvuelve esa empresa (por ejemplo, sobre los precios de insumos básicos, la tecnología disponible, las condiciones del mercado, etc.). Una pregunta relevante, entonces, tiene que ver con la posible diferencia de información que es esperable encontrar entre reguladores federales y locales. En ese sentido, es lógico esperar -y así lo hace la literatura especializada- que el regulador local tenga mejor información sobre costos (incidencia de distintos factores que afectan insumos) y decisiones de la empresa regulada, por un lado, y sobre las características de la demanda y preferencias de los usuarios, por el otro, en función de la mayor proximidad y convivencia con los sujetos que son objeto de regulación. Esto, por otro lado, es una de

las ventajas salientes de la descentralización de decisiones que se ha reconocido en la teoría del federalismo fiscal.

En segundo lugar, también de manera coincidente con la teoría del federalismo fiscal más amplia, se reconocen diferencias de objetivos entre los distintos reguladores: el regulador local tiene particular interés por los impactos locales de sus decisiones, pero no considera las externalidades sobre otras regiones y, así como los gobiernos locales quieren "exportar impuestos", los reguladores locales querrán "exportar tarifas". En contraposición, un regulador federal tiene un mandato que lo obliga a contabilizar las distintas "externalidades" de sus medidas regulatorias, dentro del ámbito nacional. En distintos servicios, la exteriorización de esta diferencia de objetivos tiene distinta relevancia, constituyendo un argumento con distinto peso a favor de la centralización regulatoria.

Una tercera aproximación a las diferencias entre reguladores federales y locales tiene que ver con la capacidad que éstos tengan para evitar sufrir de manera determinante las presiones "lobbystas" a las que se enfrentarán. En ese sentido, el regulador local está más expuesto a las demandas de los lobbys locales que el regulador federal, en buena medida porque estos grupos son más homogéneos -y por ende tienen menores costos de organización y mayor posibilidad de acción- a nivel local que a nivel federal. En ese sentido, la regulación local tiene una desventaja, en cuanto a que resulta más probable que los intereses de las empresas reguladas se vean desproporcionalmente reflejados en la conducta y decisiones del regulador. Por ello, *ceteris paribus* -vgr., si ello no genera costos mayores por otros motivos-, las empresas reguladas tienen una preferencia por la regulación local. La reacción pública óptima frente a esta situación, sin embargo, no necesariamente es la centralización regulatoria (que sería la respuesta obvia), sino que es posible reducir el grado de exposición del regulador local a la "captura", por parte de las empresas reguladas, incrementando el número de sectores que están bajo su supervisión. Así, por ejemplo, los reguladores locales multi-servicios, como las Public Utility Commissions (PUCs) en EE.UU., al regular empresas diversas que actúan en distintos mercados, que en cierta medida tienen objetivos competitivos y que, proporcionalmente, (en forma individual) tienen menor impacto sobre el presente y futuro del regulador, están mejor

² Ver Laffont y Tirole (1993).

dotados para hacer frente a las presiones del lobby local (además de aprovechar las economías de alcance en la regulación de servicios públicos, vgr.: mejorar la regulación de una industria por la experiencia regulatoria en otra industria, con problemas técnicos relacionados, aprovechar los recursos humanos escasos, etc.).

Otro aspecto a considerar, fundamentalmente en países con escasos recursos humanos, se refiere precisamente a la necesidad de economizar dichos recursos. En otras palabras, el regulador local, al menos en promedio y fundamentalmente en países en vías de desarrollo, tiene mayores dificultades para contar con personal técnicamente idóneo y, en ese sentido, la regulación local tiene una desventaja respecto de la regulación centralizada. Nuevamente, esto puede entenderse, alternativamente, como un argumento adicional para contar con reguladores multisectoriales a nivel local, por los motivos expuestos al final del párrafo anterior.

En quinto lugar, aun cuando existan efectos acotados regionalmente y ello generase ventajas a la regulación local, la teoría moderna de la regulación ha señalado las ventajas de la regulación por comparación (vgr., “yardstick competition”), que requiere una regulación central o, en todo caso, cierto grado de coordinación entre los reguladores locales, ya que los precios que se fijan para una empresa en una región dependen de los costos observados en las empresas de las otras regiones (siempre que ello sea ventajoso, lo que ocurre cuando los costos de las distintas empresas, en las distintas regiones, están afectados por factores comunes que no son observables por el regulador y cuya inclusión indirecta en el precio permite reducir el conflicto entre incentivos -a la reducción de costos por parte de la empresa regulada- y cobertura del riesgo -de los cambios exógenos en los costos y condiciones tecnológicas-).

Finalmente, este último argumento -la regulación por comparación- también es aplicable a la “regulación de los reguladores”, aunque en este sentido tiene el efecto opuesto: el mantenimiento de distintos entes reguladores con distintas dependencias jurisdiccionales permite que sus decisiones sean comparadas y, por ende, que exista cierta competencia indirecta entre ellos, ya que decisiones regulatorias inapropiadas generarían resultados negativos que se evidenciarían al existir otros reguladores que no adoptaron medidas similares y que lograron mejores resultados³. Por el contrario, si existiera un único regulador federal, sin compartir potestades con reguladores provinciales, su eficiencia no podría evaluarse comparativa-

mente a otros entes. En ese sentido, una fuente importante de aprendizaje a nivel federal, en cada sector, se produce por el aprendizaje de las distintas experiencias locales. Este aprendizaje tiene entidad propia como una de las ventajas de la regulación local vis-à-vis la federal (donde dicha comparación, en todo caso, debe realizarse entre Entes reguladores de distintos servicios públicos, alternativa positiva, pero posiblemente menos efectiva por la mayor heterogeneidad de las cuestiones involucradas)⁴.

Estas consideraciones, que otorgan ventajas y desventajas a distintos grados de descentralización regulatoria de los servicios públicos, se encuentran, a su vez, con dificultades de traducción a la política pública, cuando, por ejemplo, no existe una correspondencia unívoca entre el área geográfica donde las empresas reguladas prestan servicios y los límites geográficos de los distintos gobiernos locales (otro tema que también ha sido tratado por las finanzas públicas tradicionales). En otras palabras, existen empresas que prestan servicios que afectan a varias provincias, pero no a todas, y por ello no se ajusta exactamente ni la regulación provincial ni la regulación nacional. Allí, la alternativa técnicamente adecuada sería la regulación regional, pero ello presenta problemas políticos y de negociación provincial al momento de decidir la representación de estos gobiernos locales en la conformación del regulador, con el fin de representar a votantes que reciben y generan subsidios cruzados entre provincias (ya sea porque se crean dichos subsidios o porque se eliminan los subsidios preexistentes o bien porque no se hace ninguna de estas cosas). De todas formas, es de esperar que algún grado de cooperación exista entre gobiernos con jurisdicción regulatoria sobre una misma empresa, intentando tomar cuenta de las externalidades que se imponen entre sí y compartir la información disponible.

2. ENFOQUE POSITIVO

Desde el punto de vista “positivo”, la asignación de potestades regulatorias a los distintos niveles jurisdiccionales afecta en forma diferente a distintos participan-

³ Ver Greenstein, McMaster y Spiller (1995), donde se analiza el impacto sobre la adopción de tecnología digital en el sector de telecomunicaciones en relación a las distintas formas de regulación estadual vigentes.

⁴ Este y otros argumentos (vgr., externalidades, economías de escala, independencia, etc.) también son expuestos por Posner (1982) al discutir las ventajas de las cortes estadales vis-à-vis las cortes federales. Posner, nota adicionalmente que si bien es cierto que las cortes (como los reguladores) estadales son más “capturables” por los intereses locales, la magnitud de las pérdidas que ello puede generar es menor en función del mayor grado de competencia que existe entre los gobiernos locales por la capacidad de “votar con los pies”, lo que significa que el poder monopólico de las cortes (reguladores) locales es menor que el de sus contrapartes federales.

tes o grupos y, por ende, en distintos contextos es, comprensible la preeminencia de unos sobre otros⁵.

Como se mencionó anteriormente, la evolución histórica de los sectores regulados es un determinante importante de la organización jurisdiccional de la regulación: si se trata de la regulación de empresas que siempre fueron privadas, el cambio de responsabilidad regulatoria jurisdiccional puede ser más flexible que cuando se trata de empresas que tradicionalmente fueron públicas y que han sido transferidas (o concesionadas) al sector privado por los distintos niveles de gobierno, ya que, en este último caso, -independientemente del ámbito de incidencia de los servicios provistos- los gobiernos podrían resistirse con mayor fuerza a aceptar un cambio tan drástico en sus roles (de proveedor y regulador con la propiedad pública, a espectador con la propiedad privada y el cambio jurisdiccional de la regulación). Esto es obviamente así cuando se trata de concesiones y no de transferencias de activos, tal cual es el caso en la mayoría de las "privatizaciones" argentinas.

Por otro lado, existen varios defensores de la regulación local. En primer lugar, los consumidores residenciales típicamente prefieren la regulación local, ya que consideran que sus puntos de vista son mejor reflejados en este nivel que frente a un regulador distante, como se caracteriza a los reguladores federales, en particular, en lo que se refiere a mantener las tarifas de los servicios intensivamente utilizados por ellos a costa del subsidio cruzado desde los usuarios comerciales, preferentemente de otras jurisdicciones. En segundo lugar, las empresas reguladas que cuentan con monopolios tecnológicos o simplemente históricos a nivel local también prefieren la regulación descentralizada, en función de que los reguladores locales tienden a proteger esas empresas frente a la competencia exterior, retardando la supresión de barreras a la entrada, como forma de permitir la recuperación de sus costos hundidos en base a compromisos tácitos previamente asumidos, debido al impacto en el empleo local que está vinculado con la suerte de las empresas locales -lo que les otorga un poder de lobby diferencial-, etc.⁶. En tercer lugar, los propios regulado-

res locales quieren continuar con dicha potestad, ya que en caso contrario perderían sus empleos.

Asimismo, también existen defensores de la regulación federal. En primer lugar, las empresas que quieren entrar a competir en otras regiones consideran que los mercados sujetos a una regulación centralizada tendrán menores trabas y que sus capacidades de lobby vis-à-vis las empresas ya establecidas se acrecientan. En segundo lugar, las empresas ya establecidas que actúan en varias zonas, con distintos reguladores locales, preferirían centralizar su lobby en un sólo regulador en vez de hacerlo sobre varios reguladores al mismo tiempo. En tercer lugar, simétricamente a la defensa de la regulación local por parte de los reguladores locales, los reguladores federales también defienden su rol y pretenden acrecentarlo.

El efecto de los distintos factores políticos que ayudan a explicar las diferencias entre regulaciones aplicadas desde el nivel federal y desde los gobiernos locales tiene su correlato en las preferencias de los distintos reguladores. En una encuesta a reguladores estatales en Ohio y reguladores federales de la EPA, Gormley (1986), páginas 298-9, nota que:

"El control ambiental en Ohio encuadra en esta descripción demasiado bien. El compromiso del gobierno federal en relación a la calidad del aire no es nuevo. Se remonta a 1970 o incluso antes. Además, las correcciones de la Ley de Aire Puro (Clean Air Act Amendments) de 1970 contienen algunos de los estándares más específicos que se puedan encontrar en un estatuto. Entre otras cosas, establecen inequívocamente que los estándares de calidad del aire deben basarse en consideraciones de salud y no de costos. Sin embargo, muchos reguladores de Ohio aplicarían un cálculo de costo-beneficio a los nuevos estándares ambientales. Más generalmente, los reguladores de Ohio están más dispuestos que los reguladores federales a sacrificar la calidad del aire por otros objetivos tales como el empleo, el desarrollo económico y el alivio regulatorio. Estas son diferencias sobre los objetivos, no los medios. La pregunta es si la pureza del aire tendrá precedencia sobre las consideraciones de costos. Muchos reguladores de Ohio creen que esto no debería ocurrir... El estado de Ohio, altamente dependiente de la industria de manufacturas pesadas, dotado con grandes depósitos de carbón sulfúrico y con una alta tasa de desempleo, tiene pocos incentivos para purificar el medioambiente a gran velocidad. Además, los fondos públicos constituyen menos de la mitad del presupuesto de Ohio para mejorar la calidad del aire. Bajo estas circunstancias, el grado de ascendencia del gobierno federal sobre Ohio, aunque no es nulo, sí es limitado".

⁵ En el caso de las telecomunicaciones, ver Teske (1995), páginas 12-14, fuente principal para el tratamiento subsiguiente.

⁶ Según Teske (1995), página 9, "tradicionalmente, los especialistas han encontrado que los intereses de las empresas de negocios son más dominantes en el nivel local que en el federal, debido a que hay una supervisión menor de los medios de comunicación y de los grupos de defensa del consumidor en los niveles locales, y por la mayor dependencia de los gobiernos locales para atraer empresas que podrían radicarse en otro lugar".

En conclusión, los argumentos que favorecen la mayor o menor centralización en la regulación de servicios públicos coinciden entonces con los expuestos en la literatura más amplia del federalismo fiscal, tal como se observa en el siguiente cuadro que sintetiza los mismos. Así, distintos reguladores gozan de distintos apoyos. La conformación final depende en cierta medida de las importancias relativas de dichos apoyos en distintos contextos, de los costos involucrados por dificultades de coordinación, del cambio tecnológico que se observe en cada sector, etc., además de la influencia funda-

mental que tiene la evolución histórica de dichas potestades, ya que siempre es más fácil iniciar una nueva regulación que eliminar una regulación ya existente. En ese sentido, si una industria pasa de tener características de monopolio natural, a nivel local, a ser desafiante, o si las empresas de servicios públicos tienen ámbitos de operación que abarcan varias áreas locales, las presiones para la centralización de la regulación aumentan, pero ello no necesariamente podrá modificar el "status-quo" existente en caso de ser necesario para un mejor funcionamiento del sector.

CUADRO N° 1
VENTAJAS RELATIVAS DE LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION REGULATORIA

| FACTORES | CENTRALIZACION | DESCENTRALIZACION |
|------------|---|--|
| Normativos | Se consideran las externalidades. Menor exposición al lobby de las empresas locales. Economiza recursos humanos. Facilita la regulación por comparación. | Mejor información sobre costos y demanda. Permite "competencia" entre reguladores (por aprendizaje y exposición de errores y aciertos). |
| Positivos | Historia previa a la regulación (propiedad federal de empresas privatizadas). Preferida por potenciales competidores, por empresas reguladas en varias regiones y por reguladores federales. | Desarrollo histórico de los servicios (inicialmente locales y con desarrollos tecnológicos integrados regionalmente). Preferida por consumidores residenciales, por empresas locales reguladas y por reguladores locales. |

Capítulo 2

Experiencia internacional

La experiencia por excelencia en la regulación de servicios públicos en un país federal es la de Estados Unidos. Ello se debe a que el resto de los países desarrollados, en particular los de Europa Occidental, tradicionalmente han contado con empresas públicas en esos sectores. La experiencia de Canadá es, en ese sentido, una excepción parcial y, en cierta medida, la experiencia reciente de Gran Bretaña con la privatización y posterior regulación de las empresas privadas de servicios públicos también permite obtener conclusiones sobre el grado de descentralización regional de la regulación. En esta sección se describe brevemente las características del conflicto federal en EE.UU., luego se incorporan comentarios de situaciones observadas en Canadá, Alemania y Gran Bretaña.

La tensión entre la regulación federal y la regulación estadual se trasluce continuamente en las expresiones, ya sea de los reguladores estadales (o bien de los representantes de las instituciones que los aglutinan, como el National Association of Regulatory Utility Commissioners, NARUC) como de parte de los reguladores federales. Como forma de ejemplificar el primer grupo de opiniones, una entrevista realizada por la revista especializada *Public Utilities Fortnightly* (1990) a varios reguladores a cargo de Public Utilities Commissions (PUCs) es ilustrativa en las siguientes citas:

⟨ “Las agencias federales están muy dispuestas, muy a menudo, a sobreponerse (“preempt”) a la regulación estadual. No creo que esta actitud tenga relación alguna con las características de los servicios públicos” (Keith Bissell, Comisión de Servicios Públicos de Tennessee).

⟨ “La FERC (Federal Energy Regulatory Commission) está absorbiendo muchas áreas de la regulación estadual. Su reestructuración reciente de la industria del gas es un ejemplo. Con los precios en boca de pozo desregulados, los transportistas regulados por la FERC y las compañías de distribución local (LDCs) reguladas por los estados, nosotros terminamos siendo poco más que una estampilla de goma para el traspaso (“passthrough”) de cambios tarifarios dispuestos por la FERC al nivel de las LDCs” (Dale Sandstrom, Comisión de Servicios Públicos de North Dakota).

La tensión existente también se aprecia en las ex-

presiones de Noll (1985), página 52, en cuanto a que “la FCC (Federal Communications Commission) ha adoptado varias políticas: asignando jurisdicción en relación a la depreciación de activos y adoptando métodos que reflejen mejor los costos económicos, eliminando la regulación de los precios de equipos y reestructurando los procedimientos por los cuales los servicios interestadales comparten los costos de conexión local... Los reguladores estadales rechazan la política federal pro-competitiva porque ésta ha transferido varios miles de millones de dólares de ingresos que antes estaban bajo la responsabilidad de los estados y constituye una amenaza a las políticas regulatorias estadales. Hasta aquí, la respuesta de los estados ha sido muy poco amigable. En cambio, los reguladores federales y estadales están luchando una “guerra jurisdiccional” en tres frentes”.

La solución intermedia, vgr., la regulación regional, al tiempo que concita cierta aceptación por parte de los reguladores locales, también despierta dudas sobre su aplicabilidad, tal como se refleja en las siguientes expresiones:

⟨ “La existencia de empresas de servicios públicos que actúan en varios estados, la tendencia a la fusión y adquisición entre empresas y la necesidad de lidiar efectivamente con cuestiones de transmisión interestadual hacen que deba considerarse seriamente alguna alternativa de regulación regional.” (Martin Blake, Comisión de Servicios de New Mexico).

⟨ “Mientras que algunas cuestiones de la práctica regulatoria estadual son, en cuanto a su naturaleza, de importancia regional, tal esquema de regulación no responde a un concepto indispensable del sistema de gobierno federal-estadual: la correspondencia con los votantes (accountability)”, (James Monk, Comisión de Regulación de Servicios Públicos de Indiana).

En lo que se refiere a los distintos servicios públicos en particular, la división de tareas regulatorias en los países y sectores seleccionados demuestra una tendencia a centralizar potestades regulatorias a nivel federal, en gran parte en función del crecimiento en la interacción geográfica de los servicios provistos en redes y el consiguiente crecimiento en las externalidades entre regiones. En particular, las experiencias analizadas se detallan a continuación.

1. ESTADOS UNIDOS

1. TRANSPORTE (FERROVIARIO Y DE CARGA)⁷

El transporte constituye la actividad de mayor antigüedad en cuanto a la disputa jurisdiccional de su regulación, precisamente por ser la primera actividad en desarrollarse, comenzando por el transporte fluvial en barcos a vapor. Desde inicios del siglo pasado, distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia dejaron latente el conflicto jurisdiccional, los que, sin embargo, fueron sentando ciertos principios -como la no discriminación, la obligatoriedad de servicio a todos los demandantes, la seguridad y las tarifas razonables- que resultaron insuficientes frente al advenimiento del transporte ferroviario. Por ejemplo, no lograba acordarse el significado preciso de "tarifas razonables". Así, tanto los usuarios de los ferrocarriles, como los agricultores y otros intereses comerciales, presionaron para obtener una regulación del Congreso en base a las cláusulas constitucionales referidas al comercio interestadual. Los ferrocarriles se oponían a la regulación, aunque diferían sobre el grado de descentralización deseado en caso de instaurarse alguna. La regulación del transporte ferroviario surgió inicialmente en los estados, en 1869. La caracterización de estas comisiones como capturadas, sumado a que las decisiones judiciales también resultaban muy favorables a los intereses de los ferrocarriles, dio lugar a que la Corte Suprema dictaminara en el caso *Wabash vs. Illinois* que los estados no tenían poder para regular el comercio interestadual, aun en ausencia de regulación federal. Esta decisión, sumada al carácter limitado de la regulación local y a la complejidad de los intereses afectados por los ferrocarriles, motivó la sanción por parte del Congreso del Interstate Commerce Act (ICA) en 1887, por el cual se hicieron explícitos los principios del "common law" (vgr., la legislación implícita en base a decisiones judiciales anteriores), pero además se creó la Interstate Commerce Commission (ICC) para implementar dicha ley.

No obstante ello, el ICA no eliminó la facultad de los estados para discriminar tarifas, afectando negativamente el comercio ferroviario interestadual. En consecuencia, se sucedieron batallas legales que llevaron a la Corte Suprema en 1914 ("Shreveport Decision") a decidir que, aun cuando se tratara de regulaciones dentro del transporte estadual, los estados pueden verse impedidos de ejercerlas si ellas dañan los objetivos federales.

Posteriormente, en 1920, el Transportation Act transfirió el control de la entrada y salida de las rutas del ferrocarril desde los estados al ICC.

Finalmente, en 1980, el Congreso dictó una nueva legislación, el Staggers Rail Act, por medio del cual se desreguló el transporte ferroviario, habida cuenta de la fuerte competencia que éste enfrentaba desde los otros medios de transporte, lo que tornaba innecesaria la regulación directa del sector. Esta nueva legislación, a su vez, retiró toda facultad regulatoria a los estados, a menos que el ejercicio de la misma concuerde totalmente con lo establecido por el ICA, de forma tal que, incluso cuando mantuvieron sus puestos, los reguladores locales vieron minimizado el alcance de su discrecionalidad. Estos cambios persiguieron lograr una regulación uniforme que, a su vez, permitiera la existencia de una industria ferroviaria competitiva, objetivo logrado según los observadores del sector.

En lo que se refiere al transporte automotor de carga ("trucking"), también aquí la regulación inicial fue de los estados, comenzando en 1914. Esta regulación carecía de uniformidad, imponiendo distintas restricciones de peso, cargos por permisos, condiciones de entrada y controles tarifarios. Al crecer el tráfico interestadual, que en 1935 representaba el 10% del total, la heterogeneidad en las regulaciones se tornaron problemáticas, razón por la cual en ese año el Congreso sancionó el Motor Carrier Act (MCA), otorgando amplios poderes al ICC sobre la mayoría de las tarifas y condiciones de entrada en dicho transporte. Los estados mantuvieron su autoridad en las rutas intraestaduales dado que los legisladores consideraron que estas rutas eran claramente distinguibles de las interestaduales. La implementación de esta ley generó altos beneficios monopólicos, costos excesivos e inflexibilidad, no obstante lo cual se mantuvo vigente durante 40 años gracias al apoyo de los camioneros (del legendario sindicato "Teamsters"), beneficiados por la cartelización de la industria. En los años 1970s el ICC relajó significativamente las regulaciones interestaduales, lo que fue sucedido por legislación adicional dirigida a reducir los requerimientos de entrada, eliminar la determinación colectiva de las tarifas y generar mayor eficiencia operativa, aun cuando no llegó a desregular totalmente la actividad. Intentos posteriores en la Administración Reagan para desregular la actividad totalmente tanto a nivel estadual como federal, fueron resistidos por el Congreso y en los juzgados, lo que significa que al presente los estados aún cuentan con algún grado de libertad para la fijación de regulaciones sobre tarifas y entrada, de todas formas muy inferior que en el pasado

⁷ Esta sección se basa en Teske et al. (1990).

2. COMUNICACIONES

El motivo para la regulación de comunicaciones (que incluye telecomunicaciones, correo, radiodifusión, TV por cable, etc.) tiene que ver con la existencia, frecuentemente, de monopolios naturales, al menos en ciertos segmentos del mercado. Además, hay externalidades de pertenencia a la red que dan sustento al objetivo del “servicio universal”, subsidiando la instalación de aparatos telefónicos, el acceso a la red local y a los clientes de alto costo en áreas rurales. Otra externalidad es la contribución a la seguridad nacional, en tiempos de emergencia, desastres naturales o accidentes. Como resultado, puede desearse una mayor interconexión que la óptima desde el punto de vista privado individual, por lo cual, la integración en la prestación del servicio puede ser deseable. Otro tipo de externalidades tienen que ver con los medios masivos de comunicación y sus consecuencias sociales, políticas y psicológicas, en relación al contenido de la información, lo que genera como posibilidad a considerar el ejercicio de cierto grado de “censura” o reglamentación pública, incluyendo el incentivo a que la comunicación masiva incluya mensajes con contenido educativo en función de los beneficios sociales que se alcanzarían. Otra característica distintiva de las comunicaciones es que la información es un “bien público”, vgr., no existe rivalidad en el consumo. Además, las comunicaciones interestadales requieren respetar estándares, lo que requiere coordinación, y le otorga una ventaja a la regulación centralizada (al menos para diseñar estándares mínimos y permitir la innovación local por encima de ellos).

Por otro lado, entre los argumentos positivos, los usuarios residenciales prefieren la regulación local, porque los reguladores locales, responsables de sus tarifas por el servicio local, cuidan sus puestos evitando incrementos tarifarios, producto de la mayor competencia en la larga distancia, que reduce la posibilidad de realizar subsidios cruzados desde los usuarios intensivos en larga distancia de otras regiones. Las “Baby Bells”, junto con otras compañías locales, también prefieren la regulación estadual porque ésta ha defendido a estas empresas de la competencia externa. Aunque los reguladores locales muestran gran variedad, en promedio han desregulado mucho menos que el FCC. Por otro lado, las compañías de larga distancia (“inter-exchange carriers, IXCs) y proveedoras de servicios especiales (ESPs), al igual que algunos grandes usuarios de negocios, prefieren la regulación federal y la centralización de sus esfuerzos de lobby en un solo regulador (en vez de hacerlo con 51 de ellos, uno en cada estado).

En lo referido a la evolución histórica de la regulación del sector, los estados comenzaron a regular las telecomunicaciones antes que el gobierno federal, desde 1907 (ver Teske et al. (1993)). En 1910, el Congreso de EE.UU. le dio autoridad a la Interstate Commerce Commission (ICC) para entender sobre telecomunicaciones interestadales, en esa época casi nulas. En 1934, el Congreso creó la Federal Communications Commission (FCC) para regular el servicio telefónico interestadual, que en ese momento sólo representaba el 2% de los ingresos de la actividad. En la Ley de 1934, los Estados consiguieron establecer la exclusión del “estándar Shreveport”, por el cual -como se mencionó antes- la Corte Suprema había interpretado, en una disputa sobre la capacidad de los estados para decidir tarifas locales para el transporte ferroviario en 1914, que aun cuando se tratara de tarifas locales, los estados pueden verse impedidos de poner en práctica regulaciones que afecten el comercio interestadual, en contra de los objetivos nacionales. Así, los estados mantuvieron la autoridad regulatoria sobre las telecomunicaciones dentro de sus propias jurisdicciones, incluso cuando su ejercicio provocara externalidades negativas sobre otros estados, o sobre el conjunto de ellos. Sin embargo, la Ley no resolvió una dificultad tecnológica importantísima, vgr., cómo asignar a distintos usos el mismo equipo físico de telecomunicaciones, razón por la cual fueron las cortes federales las que luego debieron decidir sobre estas cuestiones en los años 70 y 80.

Las relaciones entre el FCC y las PUCs fueron cordiales hasta los 70, en función de la coincidencia de objetivos y dado que la mejora tecnológica generó reducciones de costos, especialmente en la telefonía de larga distancia, lo que permitió reducir las tarifas en términos reales, apuntando al crecimiento del sector, financiando el servicio universal con tarifas locales subsidiadas. Sin embargo, el avance tecnológico también generó la posibilidad de competencia en la larga distancia. Ello llevó a la desregulación (por parte del FCC) y a la separación de AT&T (por un fallo antimonopolio), lo que alteró fundamentalmente esta relación, ya que los reguladores locales siguieron inte-

* Las siguientes citas, extraídas de Noll y Smart (1989), lo expresan así: “Al final de 1981, las políticas procompetitivas de la FCC aún no habían producido un efecto significativo en el servicio telefónico local y en otras actividades, en el dominio de los reguladores estaduales. Además, los reguladores federales y estaduales habían logrado mantener una relación de cooperación de larga data en cuanto a definir los límites de las autoridades regulatorias federales y estaduales, incluyendo la asignación entre ellos de los requerimientos de ingresos, en

resados en mantener el status-quo con tarifas locales subsidiadas⁸. Desde entonces, la disputa legal, en primer lugar, favoreció al FCC (limitando la capacidad de los reguladores locales para limitar la elección de aparatos telefónicos), aunque luego, en 1986, una decisión sobre la determinación de las tasas de depreciación (que afectan los costos computados y por ello justifican distintos cargos por acceso a las redes locales, a su vez determinantes del subsidio para los servicios locales) favoreció la posición de los estados. Al presente, con la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones de 1996, la disputa entre el FCC y los reguladores locales se centra en la facultad que tienen estos últimos para actuar en las negociaciones sobre los cargos de interconexión y sobre el mecanismo de cómputo de los costos de las compañías locales que proveen el acceso a sus redes⁹.

3. GAS NATURAL

La regulación del gas natural hasta 1938 fue una cuestión estadual y local. En el siglo pasado predominó

gran medida debido a que una empresa horizontal y verticalmente integrada como AT&T era capaz de resolver muchos de los conflictos inherentes entre ellas. Con las Líneas de larga distancia de AT&T y las Compañías Bell sosteniendo políticas regulatorias esencialmente idénticas, los compromisos y la coordinación entre los reguladores podía alcanzarse más fácilmente... Retrospectivamente, parece evidente que las semillas de las disputas en las relaciones entre reguladores federales y locales fueron sembradas mucho antes de la separación de las empresas, esto debió haber sido evidente para los reguladores estadales antes de Diciembre de 1981. Quizás, la mayoría de los reguladores inclusive reconocieron que el mundo había cambiado en forma permanente y dramática una década antes, cuando la FCC comenzó a permitir la competencia en la larga distancia, satélites domésticos y equipamiento. Pero en 1981, cualquiera fuera la visión de los reguladores estadales, la política regulatoria estadual había permanecido esencialmente inalterada. Sin embargo, esas políticas no podían mantenerse inalteradas en los 80, ya que las políticas procompetitivas comenzaron a resultar financieramente significativas para las compañías de telefonía local... La pregunta de política regulatoria enfrentada por los reguladores estadales en los 80 fue cómo asignar los inevitables incrementos tarifarios. Las cuestiones gemelas a decidir fueron el patrón de los incrementos de precios y la actitud a adoptar en cuanto a negar o dificultar la competencia, cuando fuera posible, con el propósito de sostener precios altos en esos servicios, de forma tal de poder mantener deprimidos los precios en otros servicios" (páginas 2 y 3).

⁹ Spiller y Urbiztondo (1996) presentan un modelo que captura algunos de los aspectos estratégicos involucrados en la implementación de esta Ley, en particular la interacción federal-estadual y sus efectos.

la regulación local por medio de permisos (franchises), primero con y luego sin exclusividad, ya que en ausencia de tubos de transmisión ("pipelines"), se trataba de gas manufacturado y, por ende, era posible la competencia entre distintos proveedores (al menos en las grandes ciudades). Con la conformación de acuerdos entre compañías y fusiones, las empresas excedían el ámbito local, razón por la cual la regulación estadual ganó importancia, fundamentalmente desde comienzos de siglo. No obstante ello, el surgimiento de las pipelines generó una división entre estados productores y estados consumidores. La continua posición de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a que los estados carecían de autoridad regulatoria sobre el control del transporte de gas entre estados y el precio de las transportistas de gas en los "city gates", dejó un vacío regulatorio que dio lugar a la sanción del Natural Gas Act de 1938, que amplió la jurisdicción de la Federal Power Commission (FPC, desde 1978 llamada Federal Energy Regulatory Commission, FERC) para incluir la regulación del transporte de gas natural y su venta mayorista.

Sin embargo, esta ley excluyó a la FPC la facultad de regular la producción y distribución final del gas natural. En 1954, la Corte Suprema emitió un fallo (contra la intención del FPC) en el cual establecía que la FPC tenía jurisdicción sobre los productores independientes cuyas, ventas de gas se realizaban a través de las pipelines interestadales, razón por la cual, esta Comisión, comenzó a intervenir en la regulación del precio del gas en boca de pozo, compartiendo así la autoridad en este segmento con varios de los estados productores. En consecuencia, la jurisdicción estadual quedó confinada a la regulación de la distribución local y a la regulación de las propiedades físicas de la producción, incluyendo las tasas de producción. Los precios del gas en boca de pozo comenzaron a ser fijados por la FPC.

La crisis de desabastecimiento del gas en los años 70 llevó a una nueva legislación federal en el año 1978, en la cual se programó la desregulación del precio del gas en boca de pozo (la Natural Gas Policy Act, NGPA), y se incentivó la adopción por parte de los estados de estructuras tarifarias que favorecieran la conservación y el uso eficiente del gas natural (Public Utility Regulatory Policy Act, PURPA), entre otras cosas. En esta segunda legislación, por ejemplo, se autoriza al Departamento de Energía, una agencia federal, a intervenir en los procedimientos de determinación tarifaria en cualquier comisión estadual con el fin de lograr los propósitos de la nueva legislación, generando una nueva extensión de la jurisdicción federal por sobre la estadual¹⁰.

¹⁰ Nowell y Tschirhart (1990) evalúan la reacción de las PUCs estadales frente al PURPA. Ellos encuentran evidencia de

En conclusión, la centralización de las potestades regulatorias se fue extendiendo, acompañando la expansión del sector, primero por la expansión de las empresas distribuidoras, desde los ámbitos locales hacia los estatales en forma de holdings, luego, por la separación jurisdiccional entre producción y consumo, al desarrollarse las nuevas pipelines. La producción, transporte y distribución, en general (salvo excepciones), han sido, desde entonces, realizadas por una misma empresa. Así, si los estados hubiesen tenido jurisdicción sobre los precios de las transportistas, podría haber ocurrido que algunos estados hubiesen reducido el precio del gas en los "city gates" (con el fin de favorecer a sus usuarios residenciales e industriales) generando la necesidad de que otros estados ("corriente abajo") tuviesen que costear la diferencia necesaria para construir (extender) la "pipeline", creando problemas de coordinación y atentando contra el desarrollo de una red de transporte nacional. Asimismo, en la medida en que los consumos estatales dependían de las estructuras tarifarias adoptadas a nivel local, el Congreso decidió entrometarse en la determinación de dichas tarifas, cuando las reservas de gas se agotaron en los 70, consistente con la intención de coordinar las políticas estatales para contabilizar las externalidades generadas. Estos desarrollos constituyen una expresión adicional del avance del poder federal en la regulación de los servicios públicos en EE.UU. durante este siglo.

4. ENERGIA ELECTRICA¹¹

La estructura industrial en la provisión del servicio de energía eléctrica en EE.UU. es distinta a la existente en Argentina. Hacia fines de la década pasada existían más de 3.000 empresas distribuidoras, el 80% de la pro-

que existen variables políticas que -además de las referidas a la eficiencia económica- ayudan a explicar el grado de implementación de las medidas de conservación que prescribía el PURPA. En ese sentido, concluyen que "en el futuro seguramente se establecerán otros objetivos nacionales en relación a la energía. Transferir la responsabilidad de alcanzar esos objetivos desde el gobierno federal a los gobiernos estatales tiene sus ventajas y desventajas. Una ventaja importante es que los estados deberían tener un conocimiento mejor de las condiciones locales y los problemas allí existentes y deberían, en consecuencia, estar en mejor posición para formular políticas que logren alcanzar esos objetivos. Una desventaja importante es que los estados variarán en su susceptibilidad frente a grupos cuyos intereses no son servidos por esos objetivos, alcanzar uniformemente los mismos a nivel nacional será muy poco probable" (página 34).

¹¹ Esta sección se basa primariamente en Joskow (1989).

ducción correspondía a 100 empresas privadas (el resto eran cooperativas, empresas municipales, etc.). La empresa de energía típica ha estado, tradicionalmente, verticalmente integrada, generando su propia electricidad, transmitiéndola y distribuyéndola a sus usuarios, en condiciones de monopolio (de jure o de facto, salvo raras excepciones). La división jurisdiccional de la regulación, de acuerdo con el Federal Power Act y el Public Utility Holding Company Act de 1935, asigna a las PUCs la regulación de las tarifas de distribución y al FERC la regulación de las ventas mayoristas y las ventas entre subsidiarias de empresas interestatales, que hacia el final de la década pasada representaban menos del 10% de los ingresos de las empresas eléctricas, dado el alto grado de integración vertical antes comentado. Adicionalmente, la jurisdicción del FERC también se ve limitada por el hecho de que, si bien puede fijar tarifas de transmisión, en general, no puede obligar la prestación de dicho servicio, siendo la mayoría de las transacciones voluntarias, en función de los incentivos regulatorios y financieros, la disponibilidad de capacidad, la cooperación histórica entre empresas cercanas y la amenaza de la acción antimonopolio.

Las condiciones en las que esas empresas prestan el servicio se basan en la legislación estatal, lo mismo que la autorización para participar en el mercado y la fijación tarifaria (por las PUCs). No existe regulación federal alguna sobre las condiciones para la entrada al mercado, planes de abastecimiento o construcción de plantas generadoras u otras de infraestructura, salvo en el caso de la generación de energía hidroeléctrica en aguas navegables. A diferencia de su participación en el transporte de gas natural, el FERC carece de autoridad para otorgar certificados de conveniencia y necesidad de las instalaciones eléctricas, aun cuando la empresa en cuestión sólo se dedique a la transmisión (ventas mayoristas) de energía eléctrica.

Según Joskow (1989), las políticas regulatorias históricas del FERC, en lo que se refiere a la regulación del mercado mayorista, no han incentivado inversiones por parte de los productores independientes para la generación y provisión de energía eléctrica en un mercado mayorista competitivo. Ello se debió a la utilización del criterio de costo contable para la determinación del precio mayorista, lo que favorecía la integración vertical sin el surgimiento de un mercado competitivo en la generación, ya que las eventuales ineficiencias de las empresas integradas verticalmente recaían, finalmente, en las tarifas de distribución, al practicarse un traspaso ("pass-through") del costo de la energía más o menos automático. Desde 1978, sin embargo, con la aprobación por el Congreso de EE.UU.

del PURPA, las distribuidoras están obligadas a abastecerse de energía de, y proveer servicios en forma no discriminatoria a, compañías generadoras independientes y algunas plantas pequeñas de producción que utilizan fuentes renovables, proveyendo como restricción para el cómputo del costo mayorista el "costo incremental para la distribuidora de las fuentes de energía alternativa". En 1980 el FERC estableció cómo debían calcularse esos precios relevantes, pero delegó la implementación a las PUCs, con lo cual se permitió el crecimiento de la competencia y desintegración vertical en el segmento de producción de este mercado. En 1992, finalmente, el Energy Policy Act modificó la regulación del segmento de transmisión desde la legislación nacional, incorporando el principio de acceso libre a la red de transmisión, lo que significó una nueva intromisión federal sobre las potestades regulatorias estatales¹².

5. AGUA Y DESAGÜES CLOACALES

La provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales se realiza en el ámbito local, no obstante lo cual existen regulaciones estatales y federales (por medio de la Environmental Protection Agency, EPA) sobre requerimientos ambientales que deben satisfacerse en todos los casos. En lo que se refiere a la fijación tarifaria, ésta es de responsabilidad estatal, al presente no existe regulación por comparación¹³. En 1986, 45% de las empresas locales eran de propiedad pública, 26% de propiedad privada, el resto estaban confor-

¹² Al presente, algunos estados (vgr., California, Rhode Island y Pennsylvania) han comenzado un proceso de desregulación en el segmento de distribución, al tiempo que a nivel federal se encuentran bajo escrutinio distintos proyectos en ese sentido. Al tiempo que esta desregulación generaría reducciones tarifarias de hasta un 40%, el activismo federal y estatal en esta dirección es muy reducido, en parte por el escaso interés del público en general, pero también por la acción de las empresas proveedoras del servicio en carácter de monopolios locales, quienes han realizado inversiones hoy tecnológicamente superadas (vgr., plantas nucleares) que no podrían recuperarse si se desregulara el sector y se permitiese la competencia de nuevos proveedores. Estas empresas parecen haber convencido a los reguladores locales, pero también a los federales, que es necesario compensarlas por dichas inversiones si el recupero no puede hacerse debido a la liberalización, lo que ha retrasado la velocidad con que se discute el tema.

¹³ No obstante, en 1965 fue creado el Water Resources Council por medio del Water Resources Planning Act, con el fin de coordinar políticas estatales. Al presente existen 15 agencias interestatales importantes, cuya tarea es asignar y administrar los recursos comunes.

madas por asociaciones comunitarias. La diversidad en cuanto a la abundancia de agua en las distintas regiones ha generado la adopción de distintas reglas, por ejemplo en el Este (donde el recurso es abundante) y en el Oeste (donde existe escasez).

En la interpretación del caso norteamericano, Teske et al. (1993) explican las diferencias entre el grado de reducción de las potestades regulatorias de los estados a partir de observar la importancia que tiene el tráfico intra-estatal en los ingresos del sector. Así, mientras que en el año 1935 éste sólo representaba el 13% en ferrocarriles, significaba el 90% en el transporte de carga vial y el 98% en las telecomunicaciones. En consecuencia, la importancia para los estados de regular el ferrocarril era mucho menor respecto de la importancia de regular los otros dos sectores, haciendo más fácil la centralización regulatoria observada en el primer caso. En los otros dos sectores, aun cuando los estados mantienen facultades regulatorias, éstas han disminuido fuertemente durante este siglo, lo que también es consistente con la reducción de la importancia del tráfico intra-estatal, ya que 60 años después las participaciones rondan el 45% en el transporte de carga vial y el 65% en las telecomunicaciones. En las palabras de Teske et al. (1993), página 85, "grupos de interés en el transporte de carga y en las telecomunicaciones, al igual que los reguladores estatales, defienden la regulación estatal y se oponen a la preeminencia de la regulación federal. Los intereses de la industria creen que así logran obtener una regulación más favorable, mientras que los reguladores estatales quieren retener el control sobre la regulación y sobre los ingresos por impuestos estatales relacionados".

2. CANADA

1. TELECOMUNICACIONES

En lo que se refiere a telecomunicaciones en Canadá, el servicio es provisto por un conjunto de empresas, la mayoría de ellas en manos de accionistas privados¹⁴. Las dos mayores empresas, ambas privadas, son Bell Canadá (que sirve a Ontario y Quebec) y British Columbia Telephone Co. (BC Tel, que sirve a British Columbia). El resto de las provincias (Alberta, Saskatchewan y Manitoba) son servidas por empresas públicas. Además, existen muchas otras empresas pequeñas de carácter local que compiten con las anteriores (la mayor com-

¹⁴ Las referencias utilizadas para describir la regulación de las telecomunicaciones en Canadá son Dalfen (en Richardsor (1990)) y Gray (1996).

petencia a nivel nacional en servicios especializados proviene de CNCP Telecommunications, una empresa pública). Las nueve empresas más importantes crearon Telecom Canadá para coordinar ciertos tipos de tráfico internacional y para hacer el "clearing" de ciertas comunicaciones interprovinciales e internacionales¹⁵. En lo que respecta a las comunicaciones internacionales, éstas se realizan por acuerdo entre los carriers domésticos y Teleglobe, una empresa pública privatizada en 1987. Finalmente, Canadá cuenta con un satélite, Telesat Canadá, propiedad en 50% de las empresas de telecomunicaciones y en 50% del gobierno federal.

Hasta 1989, Telecom Canadá tenía la exclusividad en la telefonía de larga distancia nacional y Teleglobe Canadá tenía la exclusividad en los servicios de larga distancia internacional. El resto de los servicios han sido provistos en competencia desde fines de la década pasada. También hasta 1989, la organización jurisdiccional de la regulación del sector se ajustaba a la distribución y ámbito de operación de las empresas que actuaban en él. Así, en el nivel federal, la agencia regulatoria era el Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), funcionando como un tribunal independiente cuasi-judicial, con la tarea de supervisión de Bell Canadá, BC Tel, Telesat y CNCP Telecom, conteniendo el 75% de los ingresos del sector. A nivel provincial, cada provincia (excepto Saskatchewan) tenía su propia comisión reguladora independiente. Como señalan Noam (en Teske (1995)) y Gray (1996), sin embargo, fallos de la Corte Suprema canadiense prácticamente eliminaron la jurisdicción estadual desde 1989, otorgando a la CRTC la tarea absoluta en la regulación de la interconexión, fijación de tarifas, de control de calidad, atención de reclamos, etc., con jurisdicción sobre más de 2000 empresas que participan en el sector. Según Noam, entonces, la separación de la regulación federal y estadual que se observa en el sector de telecomunicaciones de EE.UU. es, al presente, única en el mundo.

Según Dalfen (en Richardson (1990)), finalmente, la superposición de empresas, reguladores y autoridades políticas en distintos segmentos del mercado hasta 1989 motivó una gran variabilidad en las reglas aplicables, dependiendo de si la empresa en cuestión estaba sujeta a la jurisdicción federal o provincial, o bien dependiendo de cuál fuera la provincia donde desarrollaba sus actividades.

¹⁵ En 1995, las empresas que están aliadas son 10, 2 de ellas de propiedad pública, conformando el Canadian Stentor Network Management, operador dominante en la industria.

2. TRANSPORTE

Con respecto al transporte de carga, las desavenencias entre la regulación provincial y la regulación federal guardan un paralelo cercano con la experiencia norteamericana, en particular en la etapa de desregulación de la década del 80 (ver Heaven, en Richardson (1990)). En 1987, sin embargo, fue aprobada una nueva legislación que paulatinamente previó la supresión de toda regulación tarifaria en el transporte de carga interprovincial, aun cuando dejó en manos de las provincias la adopción de procedimientos para el otorgamiento de licencias para la entrada¹⁶. Esta delegación a las provincias ha retrasado la convergencia a un mercado más competitivo, aun cuando inmediatamente se produjeron reducciones tarifarias por el incremento de la competencia.

3. GAS NATURAL

La estructura del sector del gas natural en Canadá es una donde hay pocos productores, concentrados en las provincias del Oeste (Augusta principalmente) y las provincias consumidoras en el Este. Existe separación vertical en la propiedad de las empresas generadoras, de transporte y de distribución. Recién en los años 50 se procedió a la construcción de una "pipeline" que abasteciera al Este. Ello dio lugar a la creación, en 1959, de National Energy Board (NEB), con responsabilidad sobre todos los temas energéticos de jurisdicción federal regulación de las "pipelines", exportación e importación de energía y precios de las distribuidoras. A nivel de distribución (y en relación a las "pipelines" totalmente comprendidas dentro del ámbito provincial), las provincias canadienses tienen autoridad para entender en la fijación de tarifas, aun cuando están sujetas a ciertas normas del NEB. La desintegración vertical entre las empresas distribuidoras y los productores de gas natural (accionistas de la transportista principal), acentuó los problemas de potencial oportunismo que enfrentaban los productores (ya que su rentabilidad se veía fuertemente reducida por decisiones provinciales autónomas), lo que dio lugar a un largo período de acentuado intervencionismo de la NEB hasta los años 70.

¹⁶ Esta legislación fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en 1985, por el cual se fijó un programa de reforma regulatoria que incluía una reducción en los controles para la entrada, la eliminación de la aprobación tarifaria, la selección de mercaderías especiales que quedarían fuera de la regulación, etc., medidas incluidas en un documento de posición que se dio a llamar "Freedom to Move"

A partir de allí, esta relación fue cambiando. En los años 80, en parte como consecuencia del inicio de la desregulación en EE.UU. y el crecimiento del mercado "spot", se produjo un relajamiento progresivo de los controles regulatorios sobre el precio del gas y sobre las exportaciones. En línea con la desregulación norteamericana, hacia 1985, el gobierno federal y las provincias productoras llegaron a un acuerdo ("The Western Accord: An Agreement Between the Government of Canada, Alberta, Saskatchewan, and British Columbia on Oil and Gas Pricing and Taxation") por el cual el precio del gas en boca de pozo estaría totalmente desregulado para el comercio interprovincial, con negociaciones libres entre compradores y vendedores que, en todo caso, serían asistidas por un mecanismo de arbitraje, si no hubiese acuerdo. La regulación que permaneció vigente fue la de las pipelines interprovinciales e internacionales, a cargo de la NEB. Las provisiones de abastecimiento fueron relajadas a los fines de otorgar permisos para la exportación, mientras que dejó de requerirse que el precio de exportación no fuese inferior al precio doméstico (sólo se reguló que no fuese inferior al precio de la zona doméstica lindante con el destino de exportación). Como resultado de este acuerdo los contratos con los productores de Alberta fueron renegociados, las provisiones "take-or-pay" fueron eliminadas, además se implementó un sistema de "netback pricing", por el cual los productores pasaron a recibir la fracción de las ventas de gas que aportaron, al precio del gas único, neto de los costos de transporte y de ciertas tarifas ("fees") reguladas. Vale decir, las provisiones "take-or-pay" que salvaguardaban a los productores frente al poder monopsonístico del transportista fueron reemplazadas por la eliminación de la competencia en el precio entre los productores.

Las provincias consumidoras, especialmente Ontario, reaccionaron rápidamente a este acuerdo. En particular, permitiendo a las distribuidoras quedarse con el gas comprado por consumidores industriales directamente a los productores o brokers (surgidos a partir de la desregulación acordada), ya que de esta forma lograban menores precios del gas, puesto que el mercado spot tenía precios menores que los de los contratos de largo plazo (con los cuales se abastece a los usuarios residenciales) en un período de exceso de reservas. Asimismo, la NEB, tal como lo preveía el acuerdo, decidió prohibir a las "pipelines" que rechacen transportar gas que reemplace al inicialmente vendido por ellas mismas, lo que en la práctica significa que dichas "pipelines" pasaron a ser efectivamente "common carriers", con sus precios y tarifas reguladas por el NEB.

En síntesis, la organización regulatoria en la industria del gas natural en Canadá ha evolucionado desde mediados de este siglo, comenzando con una fuerte injerencia federal hasta los 70 y pasando luego a ser un mercado más desregulado a nivel federal, en parte por la influencia de la experiencia norteamericana en igual sentido. La asignación de potestades a nivel federal y provincial también se asemeja con la de EE.UU., aun cuando el conflicto entre provincias es mayor en Canadá por la menor coincidencia entre provincias productoras y consumidoras. De acuerdo con Helliwell et al. (1989), página 84, "El proceso de desregulación de los mercados de gas domésticos permanece en una situación relativamente inestable, con las provincias consumidoras (especialmente Ontario) intentando extender la desregulación (y así reducir precios, al menos en el corto plazo) a todos los sectores de consumo final y con Alberta resistiendo esos intentos, especialmente cuando ellos se aplican al mercado cautivo de consumidores residenciales... La naturaleza de la constitución de Canadá también requiere un alto grado de consenso y cooperación entre las diferentes jurisdicciones en relación a los objetivos fundamentales de la regulación de los mercados de gas natural con el fin de lograr los mismos. Tal consenso y cooperación aún no son evidentes en lo referido a la intención de desregular los mercados de gas domésticos".

3. ALEMANIA

Rose-Ackerman (1991) presenta una descripción sintética de la asignación jurisdiccional de funciones regulatorias en Alemania, con referencia a la protección del medioambiente, la salud y la seguridad laboral (dado que las empresas de servicios públicos tienden a ser públicas). Allí, señala que los "Länder" (gobiernos locales) tienen la responsabilidad de administrar los estatutos federales, por lo que guardan cierto grado de discrecionalidad, al menos hasta que el gobierno federal decida aprobar nueva legislación. Algunas leyes federales son ejecutadas por los "Länder" como agentes de la Federación, en cuyo caso la supervisión es mayor, ya que el gobierno federal aporta la mayor parte de los fondos necesarios. Por último, en ciertas áreas (legislación laboral, disposición de residuos y control ambiental), los "Länder" tienen autoridad legislativa concurrente, aun cuando la Federación hace un uso creciente de sus poderes legislativos para lograr una regulación uniforme. Así, concluye que estas regulaciones son ejecutadas en forma más descentralizada en Alemania que en EE.UU. (donde la EPA y la OSHA son los organismos de

jurisdicción federal que regulan el medioambiente y las condiciones laborales de forma más estandarizada), razón por la cual sería de esperar que existiera una mayor variación entre industrias y entre gobiernos locales en Alemania (los datos respectivos, sin embargo, no se encuentran disponibles).

4. GRAN BRETAÑA

En lo que respecta a Gran Bretaña, finalmente, los conflictos jurisdiccionales no se han observado, encontrándose la regulación de los servicios públicos centralizada en reguladores con jurisdicción sobre todo el Reino. Ello es explicable por ser un país que no está constituido en base a una organización federal de gobierno (aun cuando existirían conflictos entre Gales e Inglaterra, por ejemplo), por la mayor concentración geográfica

de las prestaciones (no llegando a agotarse las economías de escala en la administración de la regulación), homogeneidad de las áreas servidas y, fundamentalmente, porque se trata de servicios antes provistos por empresas de propiedad de la Corona (vgr., del Reino Unido). Así, incluso en el caso del servicio de Agua y Desagües cloacales, donde actúan distintas distribuidoras locales, la regulación está centralizada en la Office of Water (Ofwat), previéndose además incorporar en el método regulatorio elementos de la regulación por comparación, o "yardstick competition", a pesar de las dificultades y limitaciones que ello conlleva (por la heterogeneidad en cuanto las variables que afectan los costos en las distintas regiones, el distinto grado de expansión inicial y la conformación y evolución de las demandas, etc.). (Ver Armstrong et al. (1994) y Gray (1996)).

Capítulo 3

Situación en Argentina

En Argentina también coexisten, como en EE.UU., reguladores locales y reguladores federales. En este caso, sin embargo, las distribuciones de potestades no obedecen a las consideraciones normativas y/o políticas, sino que se explican (inevitablemente, por la proximidad de los procesos de privatización que dieron origen a la creación de marcos regulatorios y organismos reguladores) por la evolución histórica previa al diseño regulador: las empresas de servicios públicos privatizadas que pertenecían al Estado Nacional son reguladas por reguladores federales, independientemente de la amplitud geográfica en la provisión del servicio, sin que medie consideración de las externalidades que se generen entre regiones del país, mientras que las empresas de servicios públicos que eran de propiedad provincial son ahora reguladas en el ámbito provincial.

En otra dimensión, cabe notar que -a diferencia de la experiencia norteamericana, con excepciones posibles como la Superintendencia de Servicios Públicos de Jujuy, creada por Ley provincial en Septiembre de 1996-, los Entes reguladores provinciales son específicos del sector¹⁷. Así, los reguladores provinciales de Energía y de Agua Potable, por ejemplo, son distintos.

La descripción sectorial de esta asignación de funciones es la siguiente:

1. COMUNICACIONES

En Argentina, la regulación del sector es absolutamente centralizada a nivel federal, los gobiernos provinciales no tienen autoridad alguna (aun cuando, en teoría, los gobernadores, formando un consejo federal, designan a uno de los miembros del Directorio). Aunque esto pueda justificarse por las externalidades entre usuarios de distintas regiones con respecto a la incorporación de nuevos usuarios en otras regiones (lo que tiende a reducir el precio óptimo del abono), por el uso del espectro radiofónico (que también presentaría problemas de coordinación), y por la intención de integración nacional (cuyo vehículo primordial son las

¹⁷ En algunos casos incluso no son organismos autárquicos sino que pertenecen a la estructura burocrática del sector público provincial, sin que medie interés en dotarlos de autonomía con respecto al poder político de turno para así ofrecer mayor previsibilidad en la toma de decisiones y en los riesgos de las inversiones privadas que se deben realizar.

comunicaciones), también sería factible que los gobiernos locales tuviesen injerencia en las decisiones sobre las tarifas del servicio intraprovincial (vgr., llamadas urbanas, interurbanas de corta distancia, interconexión entre operadores, provisión de equipos, etc.). En el caso de Argentina, la organización de la regulación, como en el resto de los servicios públicos, obedeció no sólo a que las licenciatarias del servicio básico son las sucesoras de la ex-Entel, hasta 1989 de propiedad nacional, sino que es posible que también guarde relación con la estructura industrial pos-privatización.

Efectivamente, es posible que la centralización de la regulación esté vinculada con el hecho de que la empresa prestadora del servicio se ha mantenido vertical y horizontalmente integrada, existiendo sólo una separación regional en dos partes (vgr., hay dos empresas vertical y horizontalmente integradas). Así, tal como se observó en la experiencia norteamericana previa a la separación de AT&T en 1982, la tensión federal-estadual hipotética al comienzo de la década de los 90 (vgr., si se hubiesen creado reguladores locales en Argentina al privatizar Entel) hubiese sido relativamente baja, ya que la empresa integrada tenía la capacidad de poner en marcha los subsidios cruzados políticamente apetecibles por el poder político. Sin embargo, a sólo 7 años de esa decisión, las presiones competitivas que se están desarrollando al presente, de haber existido al momento de la privatización, hubiesen creado un seguro conflicto para los reguladores locales, ya que la mayor competencia que se avecina en las telecomunicaciones interurbanas está erosionando la fuente del subsidio a las urbanas. En ese sentido, cabe hipotetizar que en caso de haber existido una jurisdicción regulatoria compartida entre las provincias y la Nación sobre las telecomunicaciones, ello habría constituido una mayor fuente de retardo para la liberalización integral de las telecomunicaciones en el siglo próximo (vgr., los reguladores locales hubiesen intentado regular altos cargos por el acceso a las redes de transmisión local, lo que significa una protección para las empresas establecidas).

2. GAS NATURAL

La provisión del servicio de gas natural en Argentina, luego de la privatización de Gas del Estado S.A. en 1993, se realiza por medio de varias distribuidoras priva-

das (8) y una distribuidora estatal (la de la región mesopotámica, en proceso de privatización), las que son abastecidas desde tres cuencas productoras por dos empresas transportistas. Los actores económicos en cada uno de dichos segmentos son distintos, vgr., el sector fue verticalmente desintegrado con el fin de diferenciar los distintos segmentos y adecuar a cada uno de ellos el tipo de regulación más apropiado, al tiempo que se favorecería el desarrollo de la competencia cuanto ésta fuese tecnológica y económicamente factible. Ello, entonces, permitiría analizar el ámbito de influencia jurisdiccional sobre la regulación de los distintos segmentos del sector, pudiendo, por ejemplo, regular el transporte de gas natural a nivel federal y la distribución a nivel provincial (o regional), dejando la producción a las fuerzas del mercado siempre que existiera competencia efectiva en las distintas cuencas (ya sea en cada una de ellas, o en su conjunto si la red de transporte estuviese suficientemente integrada)¹⁸.

No obstante ello, el diseño regulatorio escogido con la privatización es uno donde se observa una concentración total en la tarea regulatoria a nivel federal. Así, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) regula a las dos empresas de transporte de gas con cobertura nacional (TGN y TGS), pero también regula a las ocho distribuidoras que sucedieron a Gas del Estado en esta tarea¹⁹. En ese sentido, la organización de la regulación obedece en cierta medida a la propiedad previa en la prestación del servicio por parte del estado nacional, previéndose asimismo que las cooperativas de gas en el interior del país se adhirieran a la red nacional, anexando sus redes de distribución a las de las nuevas distribuidoras.

3. ENERGIA ELECTRICA

A diferencia de la regulación del Gas Natural, en el sector de energía eléctrica coexisten reguladores provinciales con un regulador federal. Sin embargo, la división de tareas no tiene que ver con la incidencia y co-

¹⁸ En caso de no existir competencia efectiva en la generación, la regulación federal podría ser "potencial", vgr., reservándose la capacidad de intervenir en forma directa en la fijación de precios si se observan prácticas colusivas.

¹⁹ Para lograr cierta descentralización del ente, en cada área de distribución se crearon delegaciones que tratan la relación entre las empresas de distribución y los usuarios de dicha área. Cada delegación está integrada por representantes de las provincias correspondientes a la zona en cuestión. No obstante ello, existe presencia física sólo en 8 provincias, de todas formas las decisiones tarifarias escapan a estas delegaciones y están centralizadas a nivel federal.

bertura de los servicios regulados, sino que también obedece a la propiedad de las empresas reguladas antes de la privatización. El Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) tiene jurisdicción sobre la transmisión nacional de energía eléctrica (en manos de Transener) y sobre las distribuidoras del área metropolitana y de La Plata sucesoras de la ex-Segba (Edenor, Edesur y Edelap), mientras que el transporte y la distribución en las provincias están en manos de los gobiernos provinciales, en algunos casos con empresas privadas o en proceso de privatización, reteniendo en esas jurisdicciones las potestades regulatorias²⁰.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Ley 11.769 rige para las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica que se desarrollen en la provincia, de acuerdo a concesiones para la prestación de servicios públicos de electricidad otorgados por la Nación y vigentes a la fecha de la sanción de la ley. Entre los objetivos propuestos por esta norma se encuentra la coordinación de toda relación entre la provincia y otras jurisdicciones y países extranjeros en lo relativo a energía eléctrica y a la integración de la actividad eléctrica bonaerense a la transformación dispuesta para el sector a nivel nacional²¹.

El Poder Ejecutivo Provincial y las Municipalidades de la provincia poseen exclusividad en la facultades y atribuciones dispuestas en la legislación, las cuales se aplican por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Se crea un organismo de control en el ámbito del ministerio, a quien le corresponde regular las actividades de transporte y distribución de los concesionarios provinciales y municipales²². El Poder Ejecutivo Provincial puede autorizar la unión de dos o más concesio-

²⁰ La Ley N° 24.065 constituye, básicamente, el marco regulatorio eléctrico nacional. Dicha ley crea el ENRE en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, quien debe controlar el funcionamiento del sector eléctrico en el ámbito de la jurisdicción nacional, aparentemente entendida como la concesión y regulación de la actividad de generación y transporte a cargo de las empresas de propiedad nacional privatizadas de acuerdo con la Ley 23.696 (vgr., Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, S.A., Agua y Energía Eléctrica, S.E., e Hidroeléctrica Norpatagónica, S.A.).

²¹ A tales fines, se encomienda explícitamente al Poder Ejecutivo Provincial la negociación de los acuerdos que sean necesarios con las autoridades competentes del Estado Nacional. (Art. 76).

²² Se considera concesionario provincial (municipal) del servicio público de electricidad al responsable de la prestación del servicio de distribución y/o de transporte de electricidad en el ámbito del área concedida por (los municipios de) la provincia de Buenos Aires.

narios municipales de servicio público de distribución de electricidad que operen de acuerdo a concesiones otorgadas por distintos municipios. De esta manera, otorga una concesión provincial. Los contratos regulan, entre otros aspectos, el ámbito territorial de concesión fijando los límites físicos de obligación de servicio.

No obstante estas definiciones, la división jurisdiccional entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires en la regulación de la provisión del servicio de energía eléctrica no es totalmente clara, tal como se desprende de la propia Memoria del ENRE: "El Directorio del Ente viene haciendo acopio de estudios y análisis destinados a sustentar las decisiones que oportunamente le corresponderá adoptar en relación con... la jurisdicción del ENRE en materia de Grandes Usuarios y la Función Técnica del Transporte realizada por distribuidoras provinciales, el conflicto jurisdiccional con organismos de la Provincia de Buenos Aires, ...y la jurisdicción federal del ENRE en la Ciudad de Buenos Aires" (páginas 2 y 3).

4. AGUA Y DESAGÜES CLOACALES

En este sector la regulación es solamente provincial (en las provincias que han concesionado el servicio, vgr., Corrientes, Santa Fe, Tucumán, Neuquén, Córdoba, Formosa y Mendoza al momento de escribir este trabajo), con la excepción del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), que regula en el área del Gran Buenos Aires antes servida por la empresa Aguas Argentinas, que opera en concesión los servicios antes prestados por Obras Sanitarias de la Nación (OSN), cuyo directorio está formado en partes iguales por (dos) representantes de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. En este sector, la descentralización es el resultado de la regionalización de la ex-OSN en 1980, cuando se transfirió a las provincias los activos y competencias en la provisión del servicio. Esta organización guarda coherencia con el carácter también independiente de los distintos servicios en las distintas provincias (vgr., las externalidades en la contaminación de los ríos es la mayor externalidad interprovincial, además de los gastos en salud que se vinculan con una disponibilidad insuficiente del servicio, en la medida en que éstos fuesen financiados con recursos nacionales). No obstante ello, cabe la posibilidad de analizar la conveniencia de una regulación por comparación entre las distintas provincias, coordinando las actividades regulatorias en el futuro (cuando se habilite la discusión de los esquemas de fijación tarifaria en las distintas provincias), tal como es el caso en Gran Bretaña. Las diferencias observadas entre las concesiones de Buenos

Aires y Corrientes en relación a estructura tarifaria, costos, diseño de los entes reguladores, decisiones regulatorias, etc., por ejemplo, permitirían obtener información y enseñanzas que los reguladores individuales pueden estar obviando²³.

5. TRANSPORTE

En la regulación de la provisión privada del servicio de transporte, tanto ferroviario como automotor, hay jurisdicción compartida, si bien existe una importancia significativamente mayor de la jurisdicción federal. En lo que se refiere a los servicios de rutas, en muchos casos otorgados en concesión al sector privado bajo la forma de BOT ("build-operate-transfer", vgr., transferencia para que construyan y operen el servicio), por las cuales los concesionarios se comprometen a realizar mejoras en la calidad de las rutas contra el cobro de peaje, la jurisdicción es compartida: las rutas federales concesionadas están bajo la jurisdicción nacional, mientras que las rutas provinciales, si bien están bajo jurisdicción provincial, aún no han recibido en magnitud significativa el aporte del capital privado (fundamentalmente por no contar con un volumen de tráfico suficiente para obtener rentabilidades adecuadas). Por otro lado, también está bajo jurisdicción nacional la regulación de los contratos de concesión para la operación por peaje de los caminos de acceso a Buenos Aires, a pesar de que el carácter geográficamente acotado del servicio indicaría la pertenencia a la jurisdicción local (o provincial). Sin dudas, la diferencia pasó a ser relevante a partir de 1995 en función de la Reforma Constitucional de 1994, ya que a partir de entonces la Ciudad de Buenos Aires tiene un gobierno autónomo del Poder Ejecutivo Nacional.

En cuanto al transporte ferroviario, Ferrocarriles Argentinos, empresa de propiedad nacional hasta 1990, fue concesionada en unidades separadas por servicio y región, aun cuando se mantuvo la integración vertical entre la operación del servicio y de la red de transporte en cada una de ellas. Los distintos servicios son el de carga (6 concesiones distintas, por 30 años), el de transporte suburbano (7 concesiones, por 10 y 20 años), y el de transporte de pasajeros de larga distancia (interurbano). Los primeros dos tipos de servicios permanecieron bajo jurisdicción federal, en el caso del servicio interurbano de pasajeros ya comienzan a observarse las disputas entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, motivadas por la intención del primero de renegociar las concesiones otorgadas (ver

²³ Ver Artana et al. (1996).

Clarín, 14/6/97, página 24). El tercer servicio, salvo el corredor Buenos Aires-Mar del Plata, fue transferido a las Provincias, las que en muchos casos decidieron cerrar las rutas recibidas por ser altamente deficitarias. Hasta Diciembre de 1996, cada concesión ferroviaria tenía su propia comisión regulatoria, encargada del cumplimiento de los términos contractuales. Desde 1997, todas ellas fueron fusionadas junto con las comisiones

encargadas de los caminos nacionales en la Comisión Nacional de Transportes.

A modo de resumen, en el siguiente cuadro se sintetizan las características en lo que hace a la asignación jurisdiccional de responsabilidad regulatoria en los distintos sectores de servicios públicos de las distintas experiencias internacionales consideradas:

CUADRO N° 2

ASIGNACION DE POTESTADES REGULATORIAS EN DISTINTOS PAISES

(L = Local; E = Estadual/Provincial; F = Federal)²⁴

| | ESTADOS UNIDOS | CANADA | GRAN BRETAÑA | ARGENTINA | COMENTARIOS |
|---------------------|------------------------------|--|--------------|-----------------|---|
| Transporte de Carga | E | E | | | Desde 1970 cae potestad estadual en EE.UU. y Canadá. En EE.UU., 1° E (siglo XIX), luego E+F (hasta 1980). En EE.UU., la jurisdicción federal ha estado aumentando consistentemente. |
| rutas estaduais | F | F | | | |
| rutas federales | F | F (mayoría de empresas Públicas) | F | E+F | |
| Ferrocarriles | F | | | | |
| Telecomunicaciones | | | | | |
| larga distancia | F | F | F | F | |
| corta distancia | E | F(E+Fh. '89) | F | F | |
| Gas Natural | L+E hasta 1938 | | | | En EE.UU., la regulación pasó 1° de local a estadual, luego a federal; en '78 se desregula la producción. |
| producción | E (h. '54)-F (d. '54) | F (desreg. d. '85) | F | F | |
| transporte | F | F | F | F | |
| distribución | E+F(d. '78, Purpa) | E+F (pautas) | F | F | |
| Energía Eléctrica | E hasta '78 | E+F (empresas públicas) e indujo separación vertical | F | F | |
| generación | Desde '78 creció | | F | F | |
| transmisión | F | | F | E-F | |
| distribución | | | F | E-F (Cap. Fed.) | |
| Agua y Cloacas | L-E-F (requeri. ambientales) | L-E-F (guía) | F | | |

²⁴ La caracterización tanto de Ferrocarriles como de Energía Eléctrica y Agua y Cloacas en Canadá, no discutidos en el trabajo, puede consultarse en Gray (1996).

Capítulo 4

Conclusiones

Este trabajo describe algunas de las experiencias internacionales más importantes en lo que se refiere a la asignación de la tarea de regulación de servicios públicos entre distintos niveles de gobierno, además contrasta esa experiencia con la reciente organización jurisdiccional de la regulación de empresas de servicios públicos en Argentina. El marco para la evaluación de dichas organizaciones coincide con el enfoque genérico en la literatura del federalismo fiscal, donde se consideran diferencias de información, diferencias de objetivos, externalidades, etc., que en distintas circunstancias, dependiendo de las características de los servicios y las regiones consideradas, llevan a preferir una organización por sobre otra.

La experiencia internacional indica que históricamente ha existido cierta variedad en esta materia, pero que los países donde inicialmente las potestades regulatorias estaban más descentralizadas (vgr., EE.UU., Canadá), la tendencia ha sido hacia la centralización y el crecimiento de la jurisdicción federal, llegando incluso, en algunos casos, a desaparecer la regulación estadual (vgr., ferrocarriles en EE.UU. y telecomunicaciones en Canadá). Esta tendencia internacional encuentra adeptos académicos por cuanto tiende a responder al crecimiento del comercio inter-regional y a la (creciente) dificultad de distinguir entre consumos locales y federales, cuando los servicios son provistos en redes, con el consecuente crecimiento en las externalidades. Efectivamente, la regulación local de telecomunicaciones tiene efectos de primera magnitud sobre las comunicaciones inter-regionales, de la misma forma que ocurre con el transporte (físico, de personas, carga o energía) local sobre el interregional. Por otra parte, los servicios de carácter netamente local, como la distribución de gas natural y el servicio de agua y desagües cloacales, ciertas veces son regulados a nivel local (EE.UU., Canadá), aunque con pautas (en general ambientales y de conservación) establecidas desde el gobierno federal, mientras que otras veces se regulan centralizadamente (Gran Bretaña).

En ese sentido, la organización que se observa en Argentina, si bien absolutamente resultante del nivel de gobierno que tenía (o que aún tiene, cuando la pro-

visión privada obedece a la concesión sin transferencia de propiedad de activos) la propiedad de las empresas recientemente "privatizadas" es, en muchos casos, satisfactoria, ya que efectivamente corresponde regular en forma centralizada las telecomunicaciones y la utilización de otras redes de transporte (de energía eléctrica, gas natural, ferrocarriles, etc.), mientras que resulta natural regular localmente los servicios que no generan externalidades importantes en el resto de las regiones (en todo caso, sujeto a pautas desde el gobierno federal que acoten las mismas, como ocurre con la distribución de energía eléctrica y el servicio de saneamiento). Sin embargo, existen argumentos para pensar en que la regulación central de la distribución del gas natural en manos del ENARGAS podría descentralizarse y así obtener mejores resultados. Asimismo, en base a ese mismo criterio, el servicio ferroviario metropolitano, los caminos de acceso a Buenos Aires y la distribución de energía eléctrica en las regiones antes servidas por Segba, también deberían estar sujetos a la regulación provincial y a la regulación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo del ámbito de prestación, lo mismo debería ocurrir con la empresa Aguas Argentinas.

No obstante las observaciones y conclusiones del párrafo anterior, debe notarse que las mismas tienen un carácter tentativo y preliminar, razón por la cual sería aconsejable no tomarlas literalmente. En efecto, en primer lugar, la viabilidad política en el corto plazo de cambiar dichas potestades jurisdiccionales es muy limitada, entre otros motivos porque se trata de concesiones donde la propiedad de las empresas aún continúa estando en manos de las jurisdicciones responsables de la regulación (administración de los contratos). En segundo lugar, dicho cambio entrañaría un riesgo jurídico para las empresas reguladas si en el proceso del cambio jurisdiccional se introdujeran otros cambios en las potestades u objetivos que guían la labor de los organismos reguladores. Por último, este trabajo sólo presenta un análisis preliminar sobre la materia, siendo aconsejable profundizar el estudio de las implicancias de las distintas alternativas existentes.

Bibliografía

- Armstrong, Mark; Cowan, Simon y Vickers, John: "Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience", The MIT Press. 1994.
- Artana, Daniel; Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago: "Argentina: La Regulación Económica en las Concesiones de Agua Potable y Desagües Cloacales en Buenos Aires y Corrientes", FIEL-Red de Centros, BID. Julio, 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo: "Argentina: El Proceso de Transformación del Sector de Agua Potable y Saneamiento". Diciembre de 1996.
- Baron, David P.: "Noncooperative Regulation of a Nonlocalized Externality", Rand Journal of Economics, Vol. 16. 1985.
- Berg, S. y Tschirhart, J.: "Natural Monopoly Regulation: Principles and Practice", Cambridge University Press, capítulo 8 ("Regulation in Practice: Why and How are firms regulated?"). 1988.
- ENRE: "Informe Anual 1994/1995".
- FIEL: "Capital de Infraestructura en la Argentina: Gestión Pública, Privatización y Productividad, 1970-2000". 1992.
- Gormley, William T.: "Intergovernmental Conflict on Environmental Policy: the Attitudinal Connection", The Western Political Quarterly, Vol. 40, N° 2. June, 1987.
- Gray, Philip (ed.): "Industry Structure and Regulation in Infrastructure: A Cross-Country Survey", PSD Occasional Paper N° 25, The World Bank. Mayo de 1996.
- Greenstein, S.; McMaster, S. y Spiller, P.: "The Effect of Incentive Regulation on Infrastructure Modernization: Local Exchange Companies' Deployment of Digital Technology", Journal of Economics, Management and Strategy, Vol. 4, N° 2. 1995.
- Helliwell, J.; MacGregor, M.; McRae, R. y Plourde, A.: "Oil and Gas in Canada: The effects of domestic policies and world events", Canadian Tax Paper, N° 83. 1989.
- Joskow, Paul: "Regulatory Failure, Regulatory Reform, and Structural Change in the Electrical Power Industry", Brooking Papers: Microeconomics: 125-199. 1989.
- Laffont, Jean Jacques y Tirole, Jean: "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation", MIT Press. 1993.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo T.: "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 10, N° 2. 1994.
- Noll, Roger y Smart, Susan: "The Political Economics of State Responses to Divestiture and Federal Deregulation in Telecommunications", Studies in Industry Economics, Discussion Paper N° 148, Department of Economics. Stanford, California, 1989.
- Noll, Roger: "Let them make Toll Calls: A State Regulator's Lament", American Economic Association Papers and Proceedings, Vol. 75, N° 2, pp. 52-56, Mayo de 1985.
- Noll, Roger: "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", en Schmalensee, R. y R. Willig (eds.), Handbook of Industrial Organization, Vol. II. North Holland, 1989.
- Nowell, Clifford y Tschirhart, John: "The Public Utility Regulatory Policy Act and Regulatory Behavior", Journal of Regulatory Economics, Vol. 2, pp. 21-36. 1990.
- Peltzman, Sam: "Toward a More General Theory of Regulation", The Journal of Law and Economics. 1976.
- Phillips, Charles F. Jr.: "The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice", Public Utilities Reports Inc. 1993.

17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.
Tomo I: 1881-1889 Tomo II: 1890-1896 Tomo III: 1897-1905
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996.
29. El viejo y el nuevo Estado.
30. Préstamos y depósitos bancarios. Distribución geográfica por provincias.
31. Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino.
32. El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie "Cuadernos de Economía" Lic. Francisco Miguel Payo - Calle 8 entre 45 y 46, 3º Piso - Oficina N° 131, La Plata - Teléfono (021) 29-4565 fax (021) 29-4566.

Señor Coordinador de la serie
"Cuadernos de Economía"
Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
Fax: 021-29-4566
Teléfono: 021-29-4565
Fax (desde el exterior): 54-021-29-4566

Solicito a usted tenga a bien enviarme el/los *Cuadernos de Economía* N° _____
titulado _____

Rte.: Nombre y apellido _____

Dirección _____

Teléfono(s) _____ Fax _____

Localidad _____ C. P. _____

País _____

Institución _____

Profesión _____