

El Estado después de las privatizaciones

Regulación estatal Asociaciones público-privadas

**Andrea Makón y Mariela Rocca
Seminario de Reforma del Estado**

Regulación estatal

❖ **Servicios Públicos**

*Estados Unidos

- Amplias regulaciones estatales hacia los monopolios naturales
- Prevenir competencia excesiva que desestabilizara los precios
- Garantizar el acceso universal

*Europa/Japón/ América Latina

- Estado a cargo de producción y suministro de servicios
- Escasas políticas antimonopólicas: empresas estatales

❖ **Crisis del Estado de Bienestar**

❖ **Ideas del neoliberalismo**

- cuestionamiento el rol estatal/ rechazo al estatismo/intervención estatal
- propuestas orientadas al desarrollo libre de las fuerzas del mercado

objetivos: *liberalización mercados financieros y comerciales
*desregulación de mercados internos
*privatización de empresas estatales

❖ Estado redefinir su rol en materia de servicios públicos

*Como regulador

-Dejaba de sustituir al mercado

-Desligado de responsabilidad de asumir mayoría de las decisiones respecto de planificación, inversiones, financiamiento, fijación de precios y tarifas.

*Monopolios naturales presentaron dos cambios:

1) Avances tecnológicos: más empresas con posibilidad de operar en los mercados

2) Crecimiento de las economías desarrolladas: incremento de la demanda en infraestructura

❖ **Abordajes teóricos en materia regulatoria**

1) Teoría de la regulación tradicional

2) Teoría económica de la regulación

3) La nueva economía institucional

4) La nueva economía regulatoria

5) Desregulación

• Regulación tradicional

- *Intervención estatal justificada por presencia de fallas en el mercado.
- *Necesidad de controlar el desempeño de los agentes privados con poder de mercado:
 - definición esquema de precios
 - necesidad de fomentar competencia

Industrias consideradas monopolios naturales – difícil introducir competencia.

Evitar duplicaciones innecesarias de infraestructura. Restricción del ingreso a nuevas firmas.

- *Políticos y burócratas: carácter benevolente y neutral. Contribución al interés público.

2) Teoría económica de la regulación

*Proceso regulatorio implica transferencia de riquezas (quién o quiénes recibirían beneficios o restricciones de la regulación).

*Grandes industrias: capacidad de presión política para aumentar sus beneficios + accionar en detrimentos de posibles competidoras (política impositiva, subsidios, restricción de entrada a industrias rivales).

*Políticos y burócratas: maximizar sus propios intereses - afectan los resultados del proceso de regulación.

3) La nueva economía institucional

- *Política regulatoria es altamente dependiente de la naturaleza del ambiente institucional.
- *Comprender los aspectos institucionales que impactan en la naturaleza de las entidades regulatorias y así en la regulación.
- *Generar instituciones regulatorias que logren limitar el oportunismo político.
- *Necesidad de marco estable y creíble.

4) La nueva economía regulatoria

- *Superar la teoría tradicional.
- *Acciones orientadas a los resultados.
- *Incentivos: sistema de compensaciones que estimule al regulado a actuar de acuerdo a los intereses del regulador.
- *Supone existencia de situaciones de asimetría de información.
- *Políticos y burócratas intereses propios.
- *Fenómenos de captura.

5) Desregulación

* Mercados absolutamente liberados para fomentar mercados competitivos.

Resultados de su aplicación

-Al contrario de lo esperado, aumento de las políticas regulatorias.

-Dificultades presentadas para operadores entrantes. Necesidad de promover competencia más que desregular.

-Empresas dominantes en los mercados favorecidas (impedía precios competitivos + permitía rentas excesivas).

Regulación – servicios públicos

Regulación económica o de mercado supone el uso de la autoridad gubernamental para influir sobre los precios, la producción y las condiciones de los mercados.

Objetivos económicos

- **Sostenibilidad:** las tarifas deben ser suficientes como para atraer capital al sector y permitir que los inversores obtengan una tasa de retorno justa y razonable.
- **Eficiencia asignativa:** tarifas que reflejen los costos.
- **Eficiencia productiva:** las tarifas deben ofrecer incentivos para la minimización de costos.
- **Equidad:** las estructuras tarifarias para cada tipo de usuario deben ser coherentes con la capacidad de pago de los usuarios.

❖ Organizaciones pro-competencia/antimonopolio

- **Misión:** promover la competencia y controlar situaciones de monopolio en todos o en la mayoría de los sectores de la economía.
- **Responsabilidades:** a) la iniciación de investigaciones ante conductas potencialmente monopólicas, b) la fiscalización de tales conductas, y c) la realización de juicios e imposición de sanciones.

❖ Agencias reguladoras

- **Competencias:** sobre un sector específico. Algunos casos pueden tener jurisdicción sobre varios sectores, normalmente afines (por ejemplo, electricidad y gas, infraestructura).
- **Responsabilidades:** mandato específico sobre un universo explícito y predeterminado de empresas.

Stark (2001) "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina"

❖ Dos modelos de regulación

1) Regulación por agencia

- * Predominan las reglas específicas y las agencias reguladoras.
- * Eficiencia ligada a la agencia reguladora (claridad de la misión, mandato, naturaleza de inserción institucional, organización interna, calidad de sus sistemas de información y control, independencia financiera y operacional).
- * Principal problema potencial: posibilidad de captura del regulador por el regulado.

2) Regulación de proceso

- * Predominan la legislación general antimonopolio y los correspondientes organismos antimonopolio.
- * Se requiere que existan empresas y mercados en cantidad-

Stark (2001) "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina"

❖ **Grado de autonomía de las agencias**

La independencia o autonomía relativa del órgano regulador puede ser vista en tres dimensiones:

- a) autonomía respecto de los operadores, sean estos privados o públicos;
- b) autonomía en relación con otros sectores (diferentes, pero vinculados a los operadores) con intereses relacionados (partidos, cámaras industriales, empresas, etc.)
- c) de los ministerios y otras entidades afines en la toma de decisiones.

❖ **Cinco opciones organizativas de la regulación según grado de autonomía de la agencia reguladora**

1) agencia incorporada al ministerio del sector

* la más tradicional.

2) agencia semi-autónoma

* instancia reguladora con poderes delegados, pero con algunas decisiones sujetas a la revisión de comisiones o ministerios.

3) agencia reguladora totalmente autónoma

4) agencia reguladora dentro de la estructura organizativa del operador.

* solución subóptima.

5) ausencia de una agencia reguladora propiamente dicha

* funciones dispersas en organismos de carácter más general.

❖ Cooptación estándar/Captura

*Situación en que el regulador se desvía de su objetivo teórico de defender el “bien común”, cediendo a la presión de un grupo interesado en particular.

❖ Cooptación bifrente

*Situación de cooptación en donde la agencia reguladora es capturada simultáneamente por su agente monitoreado y por su “principal” político. No necesariamente tiene que existir una coherencia entre los objetivos de estos dos actores.

(Vispo, 1999: 229)

¿Qué se regula?

- rentabilidad empresaria
 - calidad del servicio
 - costos de producción,
 - tarifas
- compromisos de inversión

¿Cómo se la regula?

*De manera directa: Tasa de retorno

*De manera indirecta: Precio máximos

❖ Comparación mecanismos regulatorios

Tasa de retorno

- *Supuesto: regulador omnipotente capaz de establecer los precios basado en el conocimiento total de los costos y la demanda.
- *No genera incentivos a reducir los costos
- *Revisión tarifaria: a pedido de las partes, endógena.
- *Riesgo: falsear los costos
- *Certeza de cuanto va a ganar

Precios máximos

- *Supuesto: asimetría de información, mecanismo de incentivos para que la firma reduzca los costos y maximizar el beneficio social.
- *Genera incentivos a reducir los costos, ya que no se trasladan a mayores precios.
- *Revisión tarifaria: periodo determinado, generalmente 5 años
- *Mejora en la asignación de costos pero el riesgo es que bajen los estándares de calidad (más controlable el descenso en la calidad que conocer sus verdaderos costos)
- *No hay certeza de cuanto va a ganar: mayor riesgo empresario

❖ Regulación estatal servicios públicos argentinos

- *Lógica de institucionalización regulatoria (Marco regulatorio-Ente-Transferencia): difiere en cada servicio.
- *Postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes.
- *Ausencia de una política general y restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes: funcional a la consecución de los intereses empresarios. Asegurar condiciones favorables de operación y la obtención de ganancias extraordinarias (Vispo, 1999).
- *Fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte.
- *Dificultades en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores.

❖ Regulación estatal servicios públicos argentinos

*Ajuste de tarifas

Ventajas mecanismo de precio tope, distorsionadas por (Azpiazu y Schorr, 2001):

- Tarifas iniciales altas. Hacer atractivos los servicios a los potenciales interesados.
- Utilización del índice de precios de Estados Unidos: mayor incremento que los índices locales. Se infringió la Ley de Convertibilidad y se aseguró altas ganancias a las empresas.

* Renegociaciones contractuales posprivatización. Alta discrecionalidad del Poder Ejecutivo
En algunos casos, cambios en las tarifas y en los compromisos de inversiones modificaron el propósito original de los contratos de concesión (Azpiazu, 2002).

Asociaciones público-privadas

❖ Asociaciones público- privado

■ Antecedentes

- *1960- gobierno federal de Estados Unidos para el fomento de las inversiones en infraestructura en las ciudades.
- *1970- recesión llevó a que los gobiernos locales y nacionales procuraran mayor eficiencia para proveer los servicios públicos.
- *1980- derivación del proceso privatizador que se inició en esa década.

■ Participación conjunta del sector público y el sector privado (organizaciones lucrativas o no lucrativas) en el desarrollo de proyectos y políticas de relevancia económica y social.

■ Interdependencia, co-ordinación, co-operación y co-responsabilidad entre el sector público y privado. Límite tradicional entre las actividades públicas y privadas es difuso. Derechos y deberes compartidos.

■ **Colaboración complementaria:** se comparten recursos y riesgos. Se busca la agilizar los procesos.

■ No simple introducción de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos sino existencia de objetivos comunes. Cada sector se beneficia de la asociación:

*sector público: mejoras en las prestaciones y eficiencia en relación a los costos.

*sector privado: ganancias razonables y más oportunidades para expandir sus negocios.

■ Objetos de asociación:

*ejecución y/o mantenimiento de obras de infraestructura.

*prestación de un servicio público.

*exploración de recursos naturales estratégicos.

*construcción de caminos.

■ Requiere de una regulación efectiva basada en un sistema normativo estable y confiable.

■ Ausencia de una “unidad de comando” implica necesariamente mayores costos administrativos respecto de la gestión y el control del proyecto desarrollado por la asociación.

❖ Argentina

Régimen Nacional de Asociación Público Privada (Decreto N° 967/2005)

- Facilitar la asociación entre el Sector Público y el Sector Privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones.
- Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas:
 - recepción y evaluación de los proyectos presentados por AP.
- Autoridad de aplicación: Ministerio de economía y Ministerio de Planificación Federal.
- Toma como antecedente la implementación en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.
- Organizarse como sociedades anónimas/ fideicomisos.
- Poder Ejecutivo, a partir de lo presentado por la Comisión, decidirá la clasificación de interés público y la inclusión de la propuesta en el Régimen de Asociación Público Privada. Ministerio de Planificación implementa proceso de selección del socio privado.

Régimen Nacional de Asociación Público Privada (Decreto N° 967/2005)

- Principios que deben contemplarse:

- a) Eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado.
- b) Respeto a los intereses y derechos de los destinatarios de los servicios públicos y de los entes privados involucrados en la ejecución de los emprendimientos públicos.
- c) Indelegabilidad de las funciones de regulación y de poder de policía del Estado.
- d) Responsabilidad fiscal en la celebración y ejecución de los contratos.
- e) Transparencia en los procedimientos y decisiones.
- f) Sustentabilidad económica de los proyectos de Asociación Público-Privada.
- g) Asignación de los riesgos, de acuerdo a la capacidad de gestión de los contratantes y a un criterio de mayor eficiencia.

- **Emprendimientos públicos objetos de Asociación Público- Privada:**

a) Ejecución y/u operación y/o mantenimiento de obras y/o servicios públicos.

b) Ampliación de obras y/o servicios públicos existentes.

c) Proyecto, financiamiento y construcción de obras y/o servicios públicos, incluyendo, entre otras modalidades, operaciones de llave en mano.

d) Prestación total o parcial de un servicio público, precedida o no de la ejecución de la obra pública.

e) Desempeño de actividades de competencia de la Administración Pública que resulten delegables.

f) Ejecución de obra pública, con o sin prestación del servicio público, para la locación o arrendamiento por la Administración Pública.

En los casos de ejecución de obra pública, al término de la Asociación Público-Privada respectiva, la propiedad de la obra corresponderá al Estado.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (2002) *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires: CIEPP/OSDE
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001) “Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias” *Realidad Económica* N° 184 (16/11 al 31/12) [en línea]
- Doménech, A (2005) “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. Oct.
- Pongsiri, N. (2001): “Regulation and public-private partnerships”, Centre of Regulation and Competition, Institute of Development Policy and Management, University of Manchester, Working Paper No.12.
- Rivera Urrutia, E. (2004) “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas” Gestión y Política Pública , Vol. XIII, Nro. 2, II semestre. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf
- Stark, C. (2001): “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, CLAD- Naciones Unidas.
- Vispo, A. (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Fin de la presentación
Muchas gracias