

Regulación en Argentina y Brasil. Análisis comparativo de los modelos institucionales*

Enrique Saravia

1. Introducción. Privatización y regulación

Los procesos de reforma del Estado realizados por Argentina y Brasil en la década de 1990, tuvieron como principal preocupación la disminución drástica de las actividades empresariales llevadas a efecto por el Estado. Profundos y amplios procesos de privatización permitieron transferir a la iniciativa privada una serie de empresas y servicios tradicionalmente prestados por órganos y entidades estatales. Entre ellos, y con particular énfasis, los servicios públicos de naturaleza económica, tales como electricidad, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, transportes y otros. Durante décadas, esos servicios habían sido provistos a la población por empresas de propiedad estatal que disponían de monopolios de hecho y de derecho.

Un clima internacional marcado por la tendencia hacia la privatización, un resurgir olímpico del discurso del “Estado mínimo”, una liquidez internacional nunca antes registrada, se sumaron, en el caso de los dos países, a una presión inusitada derivada del alto endeudamiento externo y de la situación precaria de las finanzas públicas.

Aunque las exposiciones de motivos que prologaban los actos de transferencia de activos al sector privado desarrollaban argumentos racionales, muchas veces plausibles, las razones eran ideológicas y sus motivaciones no siempre eran publicables. El hecho es que se privatizó, en muchos casos, “porque así era mejor” o “más moderno” o “porque era necesario mandar señales positivas al sistema financiero internacional”. La prisa en llevar adelante los procesos eclipsó la necesidad de análisis previos, de preparación del mercado y, principalmente, de adecuación del marco regulador a la nueva realidad. No se previó que el mercado sufriría sacudones que no siempre terminarían en mejores acomodaciones y, sobre todo, no se estudiaron los efectos sobre los clientes de las empresas y los usuarios de los servicios. No se hicieron, tampoco, análisis sobre los efectos futuros en la balanza de pagos¹.

Pero la decisión estaba tomada y la transferencia se efectuó.

El propio proceso suscitó, generalmente *a posteriori*, la preocupación de fortalecer la *función reguladora* del Estado sobre los servicios públicos que estaban siendo privatizados. Se percibía que la transferencia de bienes y servicios al sector privado requería el fortalecimiento de la capacidad de regulación y fiscalización del mercado, y de control de los servicios públicos privatizados. Las nuevas relaciones entre el sector público y el privado exigían una normativa que eliminase, entre otros riesgos, el de la transformación de monopolios estatales en monopolios privados, que favoreciera el principio de libre competencia y que, al mismo tiempo, protegiera al ciudadano-usuario de estos servicios y le garantizase oferta creciente y universalizada de los mismos.

La regulación debía buscar el equilibrio entre el Estado y los intereses de la sociedad civil y de los agentes económicos, multiplicados como consecuencia de los procesos de desestatización.

Argentina y Brasil procuraron así estructurar y fortalecer el nuevo marco regulador creando, para ello, entes y agencias reguladoras basadas en el principio de la autonomía y de la manutención de relaciones equilibradas entre gobierno, usuarios y concesionarios de servicios públicos.

Este artículo analiza la evolución de los modelos reguladores de ambos países y sus principales características, muestra sus ventajas y deficiencias, describe los esfuerzos realizados para fortalecer una cultura de regulación que permita incorporar nuevos actores sociales a los procesos de prestación de servicios públicos y apunta las recomendaciones efectuadas para su mejora. Incluye un comentario sobre los movimientos registrados en los últimos tiempos como consecuencia de los recientes cambios

(*) Una versión preliminar de este texto fue presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Córdoba (Argentina) en noviembre de 2003. El autor agradece los oportunos comentarios de los doctores Néstor Cadario, Jorge Gentile y Gonzalo Fernández.

de gobierno en ambos países, en el sentido de revisar los modelos de regulación aun cuando éstos estén, todavía, en fase de implementación.

2. Las entidades reguladoras nacionales

La existencia de instituciones autónomas con competencia regulatoria no es un hecho nuevo en ninguno de los dos países.

En el caso brasileño, las primeras agencias reguladoras nacieron en los años treinta, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, como instrumentos de superación de la crisis económica mundial de 1929. Son de esa época las agencias reguladoras de la producción y del comercio de los productos más relevantes de la pauta exportadora como café, azúcar, yerba mate, sal, madera de pino, caucho, etc. Más tarde fueron creadas, con similares propósitos reguladores, la Comisión Nacional de Energía Nuclear (1956), el Consejo Administrativo de Defensa Económica, CADE (en 1962) con el objetivo de proteger la competencia, el Banco Central (1964) y la Comisión de Valores Mobiliarios (1976).

El proceso es, pues, semejante a la creación por la Argentina de instituciones como las juntas reguladoras de granos (1933), carnes (1933), vinos (1934) y otras, así como el Banco Central (1935), la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950), la Comisión Nacional de Valores (1968) y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

El Estado transforma, en la década del 90, su relación con los mercados y su forma de administrar servicios públicos, lo que provoca la organización de agencias de nuevo tipo. En el Brasil, a fines de 1996 se crea la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). Inmediatamente después surgen la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) y, un poco más tarde, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), la Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS) para regular los planos de salud suplementaria, la Agencia Nacional de Aguas (ANA) que regula los recursos hídricos, la Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) que tiene a su cargo el transporte vial y el ferroviario, y la Agencia Nacional de Transporte Acuático (ANTAQ), encargada de la regulación de puertos y transporte por agua. Aparece también la Agencia Nacional de Cine (ANCINE), creada en 2001, que, aunque es normalmente incluida en la nómina de agencias reguladoras, no cumple, a nuestro juicio, los requisitos de una auténtica agencia de este tipo. El proyecto de ley para la creación de la Agencia Nacional de Aviación Civil, que regulará la aeronáutica civil y aeropuertos, se encuentra en trámite ante el Congreso Nacional (ver Tabla N° 1).

Tabla N° 1
Brasil. Agencias reguladoras

Agencia	Instrumento y fecha de creación
ANEEL - Agencia Nacional de Energía Eléctrica	Ley N° 9.427 del 26 de diciembre de 1996
ANATEL - Agencia Nacional de Telecomunicaciones	Ley N° 9.472 del 16 de julio de 1997
ANP - Agencia Nacional de Petróleo	Ley N° 9.478 del 6 de agosto de 1997
ANVISA - Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	Ley N° 9.782 del 26 de enero de 1999
ANS - Agencia Nacional de Salud Suplementaria	Ley N° 9.961 del 28 de enero de 2000
ANA - Agencia Nacional de Aguas	Ley N° 9.984 del 17 de julio de 2000
ANTT - Agencia Nacional de Transportes Terrestres	Ley N° 10.233 del 5 de junio de 2001
ANTAQ - Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	Ley N° 10.233 del 5 de junio de 2001
ANAC - Agencia Nacional de Aviación Civil	Creación en trámite

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE) de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

En Argentina, causas semejantes producen un proceso similar. También en este caso, los marcos y autoridades reguladores fueron establecidos, en general, después de las privatizaciones. Por ello, las

condiciones de adquisición y los derechos contractuales de los prestatarios fueron fijados antes de que existieran las instancias de regulación y control (Karol, 2003: 39; Serafinoff, 2003: 1).

La Comisión Nacional de Comunicaciones fue creada en 1996 a partir de la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, creada en 1990, y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos. En 1992 se establecen los entes reguladores de la electricidad (ENRE), del gas (ENARGAS) y de obras y servicios sanitarios (ETOSS) -este último para regular los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Buenos Aires y en trece partidos de la provincia de Buenos Aires. En 1992 surge el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) y el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). El Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCCRABA) fue creado en 1993. En 1996 nacen el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) data de 1997, al igual que la Autoridad Reguladora Nuclear (ver Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Argentina. Autoridades reguladoras

Ente o comisión reguladora	Instrumento y fecha de creación
Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)	Decreto N° 1885/90; Decreto N° 660/96
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	Ley N° 24.076 de 1992
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	Ley N° 24.065 de 1992
Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)	Decreto N° 999/92
Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)	Decreto N° 2736/92
Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)	Decreto N° 1994/93
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)	Ley N° 24.583 de 1995
Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	Decreto N° 660/96
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)	Decreto N° 375/97
Autoridad Regulatoria Nuclear	Ley N° 24.804 de 1997
Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCCRABA)	Decreto N° 1994/93

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la EBAPE/FGV.

Del enunciado de autoridades reguladoras de los dos países surge una diferencia importante: mientras en Brasil todas las agencias fueron creadas por ley, en la Argentina la mayoría fue creada por decreto. Ello implica, en opinión de Oscar Oszlak y Ruth Felder (2000), una condición negativa en la medida en que el debate parlamentario estuvo ausente en las definiciones iniciales sobre el control de los servicios. En el caso de los entes creados por ley habría una mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, en tanto que en los creados por decreto este tipo de instrumento los tornaría más fácilmente alterables.

3. Autoridades reguladoras provinciales o estatales

Tanto Argentina como Brasil son países federales, por lo que existen atribuciones concurrentes, en materia de servicios públicos, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o provinciales. En consecuencia, las provincias y estados miembros crearon autoridades reguladoras independientes.

En Brasil, diecinueve estados y el Distrito Federal establecieron, hasta ahora, sus respectivas agencias reguladoras (ver Tabla N° 3). Se trata, en general, de entidades de regulación multisectorial relacionadas con los servicios que la Constitución Federal considera de ámbito estadual o que deben ser prestados conjuntamente con el gobierno federal (electricidad, gas, saneamiento y transporte, entre otros). Dos estados, São Paulo y Paraíba, han creado agencias sectoriales.

Tabla N° 3
Brasil. Agencias reguladoras estatales

Sigla de la agencia	Estado	Servicios
•AGEAC	Acre	Varios
•AAGISA	Paraíba	Saneamiento
•AGEEL	Paraíba	Electricidad
•AGEPAN	Mato Grosso do Sul	Varios
•AGER/MT	Mato Grosso	Varios
•AGERBA	Bahía	Varios
•AGERGS	Río Grande do Sul	Varios
•AGR	Goiás	Varios
•ARCE	Ceará	Varios
•ARCON	Pará	Varios
•ARSP	Distrito Federal	Varios
•ARPE	Pernambuco	Varios
•ARSAL	Alagoas	Varios
•ARSAM	Amazonas	Varios
•ARSEP	Río Grande do Norte	Varios
•ASEP-RJ	Río de Janeiro	Varios
•ASES	Sergipe	Varios
•CSPE	São Paulo	Electricidad y gas
•ARTESP	São Paulo	Transporte
•ASTINS	Tocantins	Varios
•SC/ARCO	Santa Catarina	Varios
•AGESP	Espírito Santo	Varios

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la EBAPE/FGV.

En Brasil existen, también, agencias reguladoras municipales a las que les incumbe el servicio de saneamiento básico y, en algún caso, el transporte municipal².

Las diversas agencias brasileñas crearon una asociación de derecho privado denominada Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR), con el propósito de cooperar mutuamente y realizar actividades de coordinación.

Las provincias argentinas también establecieron entes reguladores, sectoriales en algunos casos y, en otros, multisectoriales. Así, por ejemplo, las empresas eléctricas con concesión nacional son reguladas por el ENRE, y las que poseen concesiones otorgadas por las provincias tienen como autoridad reguladora a los entes provinciales. Los principales entes son:

- Ente Regulador de Servicios Públicos y Otras Concesiones, Catamarca
- Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), de Córdoba
- Ente Provincial Regulador de Energía Entre Ríos (EPRE), Entre Ríos
- Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP), Formosa
- Ente Único de Control de Privatizaciones (EUCOP), La Rioja
- Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE), Mendoza
- Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP), Salta
- Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE), San Juan
- Comisión Reguladora Provincial de la Energía Eléctrica (CRPEE), San Luis
- Ente Regulador de Energía Santiago del Estero (ENRESE), Santiago del Estero
- Ente Provincial Regulador de la Energía Eléctrica de Tucumán (EPRET), Tucumán
- Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires
- Organismo Regulador del Agua Bonaerense (ORAB)
- Ente Provincial Regulador Energético (EPRE), Mendoza

Además de las exigencias derivadas del sistema federal y de la consiguiente distribución de competencias entre el gobierno nacional y los entes federados, la necesidad de descentralizar forma parte de las características de una buena administración. Los servicios públicos regulados deben ser provistos en todo el territorio nacional por lo que la autoridad reguladora y fiscalizadora debe velar de forma permanente por su continuidad y calidad.

En la práctica concreta de ambos países, la descentralización no se ha procesado con la celeridad deseada por dificultades de implementación o, simplemente, por falta de empeño político o gerencial. En la Argentina, sólo ENARGAS avanzó en ese sentido a través de la creación de representaciones regionales. CNRT y ENRE funcionan centralizadamente en la Capital Federal. CNRT cuenta con delegados regionales en la mayoría de las capitales provinciales para la presentación de reclamos sobre los servicios telefónicos y postales, los que se tramitarán ante el órgano central. ETOSS -cuya área regulada se limita a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios de la provincia del mismo nombre- tiene una única sede ubicada en el centro de aquella ciudad.

En Brasil, ANEEL y ANATEL han descentralizado sus actividades, al igual que ANA y ANS. No es el caso de ANP. ANEEL delegó la fiscalización de los servicios e instalaciones eléctricas en las agencias estatales, a través de convenios que firmó con la mayoría de ellas. Para la realización de dicho servicio, ANEEL transfiere a las agencias estatales parte de los recursos financieros provenientes de la tasa de fiscalización. El caso de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) es interesante porque la actividad fue descentralizada a través de los llamados Comités de Gestión de Cuenca Hidrográfica, constituidas por los estados y municipios beneficiados por el río de que se trata, las asociaciones de usuarios, organizaciones ambientalistas, etc.³ Hasta la fecha han sido constituidos 84 comités de ese tipo⁴.

4. Funciones de las autoridades reguladoras

En ambos países, las autoridades reguladoras tienen, en general, las funciones de regular, mediar, arbitrar, fiscalizar y sancionar.

La función reguladora es una actividad esencial del gobierno. Incluye la actividad reglamentaria, es decir, la actividad de establecer normas destinadas a organizar la convivencia social en función de los objetivos trazados por el Estado. Pero es más que ello, pues comprende, también, actividades coercitivas, de adjudicación, de coordinación y de organización, funciones de fiscalización, punitivas, de mediación y arbitraje, así como asesoramiento del poder central (cfr. Marques Neto, 2002b: 15). Los objetivos de dicha acción son, en primer lugar, los establecidos en la carta constitucional y, en consonancia con ellos, todos aquellos determinados por las diversas políticas públicas. En este sentido amplio, se trata de todas las acciones estatales de intervención en los sectores sociales y económicos determinados por la legislación. La regulación puede cohibir comportamientos para prevenir la ocurrencia de actividades no deseadas o puede incentivar conductas para promover o facilitar acciones deseables.

En un sentido más estricto, se trata de la actividad normativa atribuida a un organismo especial para alcanzar los objetivos que a él corresponden. De tal forma, cada agencia reguladora tiene la capacidad normativa necesaria para el cumplimiento de los fines establecidos en sus normas de creación. Todas las autoridades reguladoras, como es obvio, tienen esta facultad.

Las autoridades reguladoras argentinas y brasileñas a que nos hemos referido tienen la misión de conciliar los intereses de por lo menos tres sectores interesados, involucrados en el servicio o actividad que ellas regulan. Ellos son los concesionarios u operadores, los usuarios y consumidores, y el propio Estado. Se supone que el regulador debe actuar objetivamente, procurando evitar o amortiguar los conflictos entre dichos intereses, salvaguardando los derechos y exigiendo las obligaciones de cada uno de ellos.

Dicha mediación puede ser preventiva, sancionando normas que eviten los conflictos y satisfagan los intereses legítimos de cada actor del proceso. Puede ser, también, una mediación efectiva de los conflictos suscitados.

Cuando la mediación no sea suficiente para resolver el conflicto, la autoridad reguladora podrá arbitrar entre los diversos intereses en pugna.

La capacidad mediadora y de arbitraje se torna más compleja cuando, como en el caso de algunos sectores en Brasil, tales como electricidad o petróleo, la agencia debe actuar sobre un mercado en que compiten concesionarias privadas y estatales. La necesidad de independencia se agudiza pues un Estado actuando como juez y parte perdería credibilidad y perjudicaría irremediablemente la actividad reguladora.

Las autoridades reguladoras argentinas y brasileñas tienen la función de fiscalizar, es decir, supervisar el efectivo cumplimiento de las normas y decisiones que emanan de ellas. Esta función es, en general, la de más difícil cumplimiento. En efecto, diseñar modelos de fiscalización adecuados y eficaces es una ardua tarea pues ella implica una presencia constante del sistema fiscalizador en cada punto del territorio nacional en que deban observarse las normas.

Finalmente, ellas tienen la función de sancionar el incumplimiento de sus normas y decisiones, aplicando las penas que la legislación permite. Precisan, como es obvio, del concurso de la autoridad judicial para la ejecución de las sanciones.

5. Finalidades de las autoridades reguladoras

En ambos países, la legislación y sus exposiciones de motivos establecen que la regulación debe ser hecha en pro de la defensa de la competencia y de la protección del usuario y consumidor. Cuando en Brasil comenzó el proceso de organización de las agencias reguladoras, el Consejo de Reforma del Estado estableció los siguientes objetivos de la función reguladora: promover y garantizar la competitividad de los mercados; garantizar el derecho de los consumidores y usuarios de los servicios públicos; estimular la inversión privada, nacional y extranjera; propender a la calidad y seguridad de los servicios públicos, al menor costo posible; garantizar la adecuada remuneración de las inversiones realizadas por las empresas prestadoras de servicios; dirimir conflictos entre consumidores y usuarios, de un lado, y empresas prestadoras de servicios, del otro; y prevenir el abuso de poder económico por agentes prestadores de servicios públicos⁵.

No obstante esos propósitos, en el momento de la creación de las autoridades de regulación predominaba, en Argentina y Brasil, un discurso fundamentalista en lo que hace al mercado y sus virtudes. Se suponía o se predicaba que el mercado resolvía todos los problemas. Bastaban las “soluciones de mercado” para que el aparato estatal y los servicios públicos alcanzasen sus objetivos. Por ello, las agencias y entes tuvieron como finalidad principal -y casi única- la protección e, inclusive, la promoción de la competencia⁶.

Así, por ejemplo, la agencia brasileña de telecomunicaciones, ANATEL, debía propender a la creación de empresas en cada uno de los mercados regionales de telefonía móvil y telefonía fija. ANEEL, la agencia de electricidad del mismo país, establece que su misión institucional es “Proporcionar condiciones favorables para que el mercado de energía eléctrica se desarrolle con equilibrio entre los agentes y en beneficio de la sociedad”.

Es verdad que en los dos países se estaba procesando la transición desde monopolios o cuasi-monopolios estatales hacia un mercado en que competirían diversos operadores y que, por lo tanto, era necesario reforzar esa intención a través de la función reguladora. Pero, en la práctica, se descuidó la protección del usuario y consumidor.

En lo que hace a esta finalidad, la Constitución Nacional argentina establece en su artículo 42 que los marcos reguladores de los servicios públicos de competencia nacional deben prever, en los organismos de control, la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las

provincias interesadas. En la práctica, solamente ETOSS creó una instancia participativa⁷. También la Ley N° 24.240/1993 de defensa del consumidor contiene un capítulo que fija pautas para los casos en que la prestación de servicios públicos genere situaciones conflictivas con los usuarios. Los reclamos recibidos por otras agencias, como la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, son remitidas al ente regulador para su tratamiento respectivo (Thwaites y López, 2003: 91). Serafinoff (2003) presume que una vez estabilizadas las condiciones generales en las cuales se establecieron las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, podrá esperarse un funcionamiento de las autoridades reguladoras más acorde a los intereses de los usuarios.

En Brasil, la protección de los intereses de los usuarios se verificó más rápidamente por influencia de un sistema de protección al consumidor más antiguo y, por lo tanto, más maduro⁸. Además de la intervención activa de los entes públicos de defensa del usuario, el trabajo de esos mismos entes fue creando una conciencia de autodefensa del consumidor que ayudó a instalar ese espíritu respecto a los servicios públicos. No obstante, aún es incipiente la recurrencia a las agencias reguladoras para la protección de los derechos mencionados, aunque en ciertas jurisdicciones se han registrado avances importantes⁹.

Existe una rica elaboración teórica sobre los derechos y la propia definición del usuario-consumidor-cliente-ciudadano, alimentada, sobre todo por la legislación y práctica del sistema británico. Es necesario que el usuario sea considerado como cliente, es decir, debe recibir aquello que espera en su relación comercial con el proveedor, pero lo fundamental es que, en la vinculación con el servicio público, la persona sea respetada en sus derechos de ciudadano. Esto último implica el respeto a las características constitutivas de los servicios públicos: obligatoriedad, universalidad, continuidad, calidad, regularidad, uniformidad e igualdad. Karol (2003: 47) incluye, en esa relación de derechos, los siguientes: “libre accesibilidad al consumo; cumplimiento de umbrales y normas uniformes de calidad a la recepción para prestaciones equivalentes en toda la red; la compensación de desventajas relativas que, como las tarifas diferenciales según la distancia, terminan afectando desproporcionadamente a estratos de más bajos ingresos de la población y/o, directa o indirectamente con ello, a determinadas localizaciones espaciales; la eficiencia asignativa de recursos, resultados e incrementos de productividad; la garantía de equidad distributiva; protección frente a cláusulas abusivas o tarifas irrazonables”.

La práctica internacional y la legislación que de algún modo obliga a todas las instituciones públicas, mandan o presuponen que, en las funciones de regulación, deba también considerarse, en todos los casos, la defensa del medio ambiente y la protección de la salud pública. La experiencia británica, por ejemplo, establece que la regulación descansa sobre un trípode constituido por la protección de la competencia, del usuario-ciudadano y del medio ambiente.

Todas estas finalidades se orientan hacia el fin último del aparato público que es el de promover y proteger el interés público. Las autoridades reguladoras deben procurar conciliar los intereses de cada uno de los sectores interesados en el proceso, guardando el bienestar general y el interés público como orientación final.

6. Características de las agencias, comisiones y entes reguladores

La legislación y la práctica de las autoridades reguladoras les atribuyen las características de independencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, competencia definida, autonomía financiera y gerencial, y excelencia técnica. Todas ellas son indispensables para asegurar su funcionamiento eficaz. De las propias agencias y de la capacidad de su dirección depende que dichas características se tornen efectivas. Veamos cómo cada uno de los países ha procurado asegurar esos atributos.

- *Independencia*. Esta característica -también denominada “autonomía”- es primordial en todos los nuevos ambientes regulatorios. Ella implica la necesaria objetividad y neutralidad de la autoridad

reguladora frente a los diversos intereses, encarnados en actores, que ella debe regular, mediar y arbitrar.

En la Argentina son mayores las dificultades para asegurar la autonomía de los entes reguladores en la medida en que no ha habido criterios uniformes para el instrumento de creación (ley o decreto), forma de designación de los directores, composición del ente y de su directorio, etc. (Spiller, 1999: 9-10; Oszlak y Felder, 2000: 24; Thwaites y López, 2003: 76-80; Urbiztondo, Artana y Navajas, 1998: 8-9). Los directores son designados por el Poder Ejecutivo, pero en los casos de ENRE y ENARGAS el Congreso Nacional participa del proceso de nombramiento y remoción de los directores. En dichos entes existe un mandato de cinco años, renovable, y los términos de cada director no deben ser coincidentes. Para todos los entes, la remoción de los directores debe ser fundamentada.

Los directores de CNRT y CNC que cesan en sus funciones no pueden ocupar, durante un lapso fijado por las normas respectivas, cargos en empresas con intereses vinculados a la actividad de dichos entes. Nada se especifica respecto a los otros entes a no ser las condiciones generales previstas en el régimen de incompatibilidades de los servidores públicos.

En Brasil, la independencia se preserva a través de la prescripción de que las agencias reguladoras sólo pueden ser creadas y modificadas por ley del Poder Legislativo federal o estadual; a través de la forma de nombramiento de los directores por el presidente de la República, pero con la autorización del Poder Legislativo; de la figura del mandato fijo de los directores, que no debe ser coincidente ni con el de la autoridad que lo nombró ni con el de sus pares; de la determinación de que sus decisiones son definitivas en sede administrativa, es decir, que no pueden ser recurridas ante la autoridad administrativa.

Las normas de las agencias reguladoras brasileñas determinan un período de “cuarentena”, generalmente de un año, para los ex-directores. Durante ese lapso, no pueden ocupar cargos o mantener vínculos contractuales con organizaciones que tengan intereses vinculados a la actividad de las agencias.

- *Transparencia.* En ambos países se ha buscado un amplio conocimiento de las decisiones regulatorias, tanto en el proceso decisorio como en la publicidad de las mismas. Ambos incorporan los mecanismos de audiencia y consulta pública¹⁰. Brasil ha sido más cuidadoso en otorgar participación a los diversos sectores involucrados, en los órganos de asesoramiento, dirección y gestión de las agencias.

En ambos países, las autoridades de regulación han utilizado de forma bastante eficaz las posibilidades que brinda la informática, tales como sitios interactivos de Internet que permiten un seguimiento adecuado de la actividad de la entidad y de cada uno de sus procesos. En ese sentido, los sitios *web* de las autoridades de regulación son, en general, buenos ejemplos de *e-government*.

- *Competencia definida.* Es indispensable que la autoridad de regulación tenga perfectamente definidas sus atribuciones y su campo de actuación. Si así ocurre, su capacidad de dictar normas, fiscalizar su cumplimiento y sancionar se verán reforzadas. La indefinición, sea por indeterminación de la norma sea por superposición con otros organismos, puede generar conflictos que pondrán en peligro la autoridad de la agencia o ente.

Ello ocurrió en Brasil en tiempos recientes, cuando ANEEL, la agencia de electricidad, fue acusada de invadir la competencia del ministerio en materia de formulación de políticas. En efecto, la agencia no debe formular políticas y sí implementar y ejecutar. La agencia se defendió diciendo que había un vacío de poder pues el ministerio tampoco determinaba cursos de acción y que ella debía resolver los conflictos existentes. Los conflictos jurisdiccionales -entre gobierno federal, estados y municipios- van siendo resueltos por medio de convenios entre los diferentes niveles gubernamentales.

- *Autonomía financiera y gerencial.* La autonomía en este campo es decisiva para asegurar, entre otros aspectos, la independencia de la agencia. En efecto, si ella es dependiente de las transferencias del gobierno central, su posibilidad de actuación objetiva y neutra se verá dificultada.

Debe, así mismo, disponer libremente -dentro de las prescripciones legales- de los recursos humanos, físicos y financieros.

En los dos países, las autoridades de regulación disponen de recursos propios derivados de tasas de regulación y fiscalización cobradas a los operadores y usuarios¹¹. Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo de ambos países dispone a su arbitrio de los fondos recibidos por los entes o agencias.

En materia de autonomía gerencial, cuatro de las agencias federales brasileñas (ANEEL, ANA, ANVISA y ANS) tienen la obligación legal de negociar contratos de gestión con el gobierno central. Estos contratos determinan los objetivos y metas de actuación de las agencias, y su control administrativo es ejercido sobre los resultados alcanzados.

- *Excelencia técnica.* Las autoridades de regulación son organismos especializados en razón de su competencia técnica. El cumplimiento de esta misión y su credibilidad ante los actores regulados y frente a la comunidad en general, se consolidarán en la medida que dispongan de cuadros técnicos de alta calificación profesional. Los cuadros técnicos de la autoridad de regulación deben dominar los mecanismos de funcionamiento del sector, entender cabalmente las formas de actuación del mercado, conocer profundamente las formas de protección de los derechos del usuario y dominar el instrumental administrativo que les permita diseñar y utilizar modelos de regulación y fiscalización.

El mismo razonamiento cabe para quienes ocupan los cargos de directores de las autoridades de regulación. En la Argentina se critica la ligazón política y, en muchos casos, la falta de independencia respecto al gobierno de turno. La conformación de los cuerpos directivos respondería, en general, a la lógica del reparto de cargos entre fuerzas políticas (cfr. Thwaites y López, 2003: 82).

Otro tanto ocurre en Brasil, a pesar de que el Senado nacional examina y aprueba los candidatos a director de agencia. Aunque en algunos casos el alto cuerpo legislativo no aceptó los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo, se le critica la falta de rigor de análisis respecto a la capacidad técnica del postulado.

7. Control sobre las autoridades reguladoras

En materia de control, se insiste en la necesidad de preservar la autonomía de las autoridades de regulación en lo que hace a su actividad de implementar, regular y controlar las políticas públicas determinadas por el Poder Ejecutivo. Este postulado requiere, como es obvio, que tales políticas existan. Ocurre con frecuencia que los propósitos presidenciales o ministeriales no son claros o, simplemente, no fueron enunciados.

Se sostiene, en ambos países, que los procesos de disminución del aparato estatal vividos en la década del noventa, han debilitado la gobernabilidad del Estado central en lo que se refiere a la existencia de cuadros técnicos capaces de formular políticas coherentes y eficaces. Esto ha llevado a que, en algunos casos, las entidades reguladoras se vean forzadas a tomar decisiones para resolver problemas urgentes. Así, en Brasil, el propio Tribunal de Cuentas observa que, por omisión del Consejo Nacional de Política Energética, las agencias reguladoras ANEEL y ANP han excedido sus competencias de meros implementadores de la política energética sectorial.

Cuando se sostiene la necesidad de independencia de las autoridades de regulación se hace referencia al ejercicio de sus competencias reguladoras que sólo podrán ser examinadas y revisadas por el Poder Judicial. Ello no obsta el control de los otros poderes del Estado sobre los aspectos administrativos y financieros de su funcionamiento como entidad estatal.

Ambos países han incorporado explícitamente las normas sugeridas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para la auditoría de la regulación económica¹².

En Brasil, las agencias están vinculadas al ministerio del respectivo sector. Están sujetas al control del Poder Legislativo y del Tribunal de Cuentas, órgano vinculado técnicamente al Congreso. El Tribunal ejerce el control externo de las agencias a través de la Secretaría de Fiscalización de la

Desestatización. El control interno es efectuado por la Secretaría Federal de Control Interno, órgano del Poder Ejecutivo, que controla los aspectos relacionados con la gestión presupuestaria, patrimonial, compras y similares.

Los entes argentinos son controlados principalmente por el Congreso Nacional a través de dos vías: 1) La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, creada por la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, que es un organismo compuesto por seis miembros de cada una de las cámaras con el objeto de seguir la aplicación de dicha Ley e informar a los poderes del Estado. 2) El control *externo* es ejercido por la Auditoría General de la Nación (AGN), que es un órgano técnico, funcionalmente autónomo, que se encuentra dentro del área del Congreso de la Nación, y tiene como competencia el control de las privatizaciones y de los entes reguladores. Desde la Gerencia General de Entes Reguladores, audita los estados contables y la gestión. Emite informes de auditoría y dictámenes de estados contables de los entes reguladores que son comunicados a los propios entes, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas -órgano bicameral que controla la AGN- y a los ministerios que tienen a su cargo el control de la privatización de que se trate.

El control *interno* de todos los entes reguladores es efectuado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, cuya función es dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la AGN. La SIGEN es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación.

En Brasil se ha establecido que el vínculo entre algunas agencias (ANEEL, ANA, ANVISA y ANS) y el Poder Ejecutivo se regula por medio de contratos de gestión. Este instrumento permite una relación más fluida entre ambas partes y permite una mayor autonomía gerencial de la agencia, que será controlada en función de sus resultados y no de sus procesos. El Tribunal de Cuentas acepta esta modalidad de control, aunque formula algunas observaciones. Entre otras, aconseja rever las metas que constan en el contrato de gestión con ANEEL a fin de que los indicadores reflejen productos y no procesos, para que los indicadores y metas se vinculen a las acciones de la agencia y no al resultado de esas acciones. Por ejemplo, una de las metas está relacionada con el número de concesiones licitadas, cuando lo correcto sería la cantidad de MW efectivamente concedidos.

8. Modificaciones propuestas por el nuevo gobierno brasileño

El gobierno iniciado en 2003 decidió mantener las agencias reguladoras con todas sus características y funciones, pero postula algunas modificaciones. Ellas están contenidas en un anteproyecto de ley que fue sometido a consulta pública en el mes de octubre de 2003 y posteriormente enviado al Congreso Nacional para su tratamiento.

Los principales puntos planteados por la propuesta del gobierno Lula son¹³:

a) Debe haber una clara distinción entre la actividad de elaboración de políticas públicas, reservada a los ministerios, y la de regulación, implementación y ejecución de las mismas, que es materia de las agencias reguladoras. En tal sentido, el proyecto devuelve a los ministerios la facultad de elaborar y publicar edictos de licitación, así como redactar y firmar los contratos de concesión, y otorgar permisos y autorizaciones. Las agencias tendrían la incumbencia de poner en práctica y fiscalizar las políticas emanadas del Poder Ejecutivo.

b) Se considera necesario unificar la forma de adoptar decisiones por parte de las agencias. Los directorios deben decidir en forma colegiada, con excepción de ANVISA y ANS en las que cada director puede decidir por sí solo con posibilidad de interposición de recursos ante el directorio colegiado.

c) El proyecto extiende a todas las agencias la obligación de realizar consultas y audiencias públicas antes de decidir cuestiones relevantes, tales como proyectos de actos normativos y alteración de normas administrativas que afecten los derechos de agentes económicos, consumidores o usuarios.

A fin de disminuir la asimetría de información que normalmente afecta a los diferentes interesados, se establece la posibilidad de que las asociaciones de protección del consumidor indiquen a las agencias un especialista calificado para que las asesore, especialista que deberá ser financiado por la agencia. Las opiniones formuladas en consulta pública confieren el derecho de obtener respuesta fundamentada de la agencia.

d) Se extiende a todas las agencias la obligación de negociar y firmar contratos de gestión con el poder central, los que deberán especificar metas, plazos e indicadores, estimación de recursos presupuestarios y cronograma de desembolso, y otros elementos que permitan el control de desempeño de la agencia.

e) Todas las agencias deberán tener, a ejemplo de lo que ya ocurre en algunas de ellas, un “*ombudsman*” u “oidor”, nombrado por el presidente de la República, con mandato de dos años, para velar por la calidad y recibir e investigar los reclamos de los usuarios, sea contra el desempeño de la agencia o contra la actuación de las entidades reguladas.

f) El proyecto de ley estimula la cooperación e interacción operativa con los órganos de defensa de la competencia, estableciendo formas concretas de actuación conjunta. Incentiva, también, la coordinación con los entes estaduales de regulación, promoviendo la descentralización siempre que sea posible.

g) Finalmente, el proyecto unifica, en cuatro años, el plazo del mandato de los consejeros y directores de las agencias reguladoras.

9. Conclusiones: autoridades reguladoras y gestión pública democrática

Las autoridades independientes de regulación -entes y agencias reguladoras- son objeto de una cierta desconfianza que parte de su identificación con los principios e ideas que motivaron los procesos de privatización. Es posible demostrar que la existencia de este tipo de entidad será cada vez más imprescindible. Prueba concluyente, al respecto, es la directiva de la Unión Europea que exige que todos los países creen autoridades independientes de regulación, por lo menos en las áreas de electricidad y telecomunicaciones. Ello, inclusive, en los países que mantienen monopolios legales en tales sectores.

Pero lo que es importante subrayar es que la figura de las agencias y las formas de regular descritas en este artículo son una novedad importante en materia de gestión pública democrática. En efecto, como se ha visto, ellas incorporan elementos esenciales de esa forma de administrar, tales como la participación ciudadana en las decisiones y en el control, la descentralización, el funcionamiento contractual de la administración pública -que sustituye las formas jerárquicas tradicionales-, la consideración de la figura del cliente-usuario-ciudadano, la construcción y uso de indicadores de calidad y de desempeño físico y financiero, y la incorporación clara de formas de salvaguardar el interés público frente a eventuales interferencias políticas indebidas o tentativas de cooptación por intereses sectoriales.

Las autoridades independientes de regulación establecen una nueva forma de relación entre Estado y sociedad. Bien organizadas no perturban el modelo de Estado democrático de derecho, pues poseen plena legitimidad democrática y constituyen un avance en la consolidación de una democracia de consenso y de participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas.

Apéndice

Es corriente mencionar, en materia de protección del usuario, las Cartas del Ciudadano (*Citizen's Chart*) promulgadas en el Reino Unido a partir de 1991. Un caso muy interesante de enunciación -y consecuente protección- de los derechos del cliente-ciudadano es el practicado por el estado brasileño de Río Grande do Sul.

En 1998, la legislatura de dicho estado sancionó por unanimidad el Código Estadual de Calidad de los Servicios Públicos, que establece parámetros mínimos de calidad de los siguientes servicios de naturaleza pública: energía eléctrica, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, educación básica, seguridad pública, protección del medio ambiente, transporte, justicia y asistencia social básica¹⁴.

El mismo ordenamiento determina que los objetivos finales deben ser la universalización de los servicios públicos, la continuidad de los mismos, la rapidez en restablecer los servicios eventualmente interrumpidos, la calidad de los bienes y servicios públicos, la disminución de los niveles de pérdida de productos, y la calidad del ambiente y de vida de la población.

Para ello, la agencia estadual de regulación (AGERGS) y la Secretaría de Coordinación y Planeamiento establecen los indicadores y metas, sobre la base de los parámetros enunciados por la ley. Por otra parte, existe un cuadro de usuarios voluntarios que votan los índices y metas establecidos por el código y pueden proponer nuevos indicadores y metas. Los mismos son después enviados por la agencia estadual y la Secretaría de Coordinación y Planeamiento para la aprobación del Poder Legislativo estadual, que los incluye en la ley de los presupuestos anuales. Para ser usuario voluntario basta reunir determinadas condiciones e inscribirse. La ley fija, también, premios y sanciones.

Notas

¹ Para un análisis detallado de los procesos de privatización en Argentina y Brasil, véase: Saravia, Enrique (1996), *Procesos de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo*, Ginebra, OIT (publicado también en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, julio 1995, pp. 81-142); así como Saravia, Enrique (1997), “Privatization in Latin America: Private Sector Participation in Water, Gas and Electricity Utilities. Impact on Labor and Utility Companies Performance”, en *Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring (Public Utilities: Water, Gas, Electricity)*, Loretta de Luca (ed.), Geneva, OIT.

² Las ciudades de Cachoeiro de Itapemirim (estado de Espírito Santo), Campo Grande (estado de Mato Grosso do Sul), y Natal (estado de Río Grande do Norte), fueron las primeras que constituyeron agencias reguladoras municipales.

³ De acuerdo con la legislación pertinente, los Comités de Gestión de Cuenca Hidrográfica tienen por objetivo la gestión participativa y descentralizada de los recursos hídricos en el respectivo territorio, armonizando los conflictos y promoviendo la multiplicidad de usos del agua, respetando el dominio de las aguas, integrando las acciones del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, propiciando el respeto a los diversos ecosistemas naturales, promoviendo la conservación y recuperación de los cuerpos de agua, y garantizando la utilización racional y sustentable de los recursos para la manutención de la calidad de vida de la sociedad local.

⁴ Ver sitio de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) en <http://www.ana.gov.br>, 10-09-2003.

⁵ Recomendación Oficial de mayo de 1996. El Consejo de Reforma del Estado integraba el Plan de Reforma del Estado del gobierno Cardoso, como instancia autónoma de consulta a la sociedad civil (cfr. Farias y Ribeiro, 2002: 83).

⁶ En ambos países existen conflictos aún no totalmente solucionados entre las autoridades de regulación y los órganos de defensa de la competencia.

⁷ La Comisión de Usuarios de ETOSS, establecida en 1999, está compuesta por un representante con voz y voto de cada una de las entidades de usuarios que cumplen los requisitos determinados por la Ley de Defensa del Consumidor. El presupuesto del ente le asigna una suma mensual para su funcionamiento. El ETOSS debe someter a su consideración las propuestas de modificación de los regímenes tarifarios, planes de inversión o expansión de servicios y reglamentos de atención a los

usuarios, entre otros. La Comisión puede pronunciarse sobre otros asuntos que estime relevantes para los intereses de los usuarios. Sus dictámenes no son vinculantes (cfr. Thwaites y López, 2003: 105).

⁸ El Código de Defensa del Consumidor del Brasil (Ley N° 8.078 de 1990) establece el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor (SNDC) integrado por los órganos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, y las entidades privadas que tienen por finalidad la defensa del consumidor. El organismo de coordinación es el Departamento Nacional de Defensa del Consumidor, de la Secretaría Nacional de Derecho Económico del Ministerio de Justicia. En cada estado y en muchos municipios existe un órgano denominado “Procon” que recibe y procesa los reclamos de los usuarios. Su funcionamiento es, en general, eficaz.

⁹ Así, por ejemplo, el estado de Río Grande do Sul estableció un sistema original y efectivo de control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, con activa participación de los usuarios. En apéndice a este artículo incluimos una breve noticia sobre dicho sistema.

¹⁰ Thwaites y López (2003: 100) critican la reglamentación argentina que establece una participación meramente consultiva del usuario, lo que restringe la posibilidad de utilizar las audiencias como medio de concertación. No se especifican, tampoco, plazos para la publicación de la convocatoria ni para emitir resoluciones después de la audiencia.

¹¹ En Argentina, CNC, ENARGAS y ENRE reciben tasas de inspección y control por los diversos agentes del sistema, así como los montos de las multas que aplican. ETOSS aplica un porcentaje sobre la tarifa cobrada a cada usuario. En Brasil, la ley de creación de cada una de las agencias reguladoras establece una tasa específica que será pagada por los concesionarios u operadores.

¹² Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones. Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica, <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/ecregguidelinessp.htm>, 10-02-2004.

¹³ Brasil. Presidência da República. Casa Civil (2003), Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, Presidência da República, mimeo.

¹⁴ Ley N° 11.075 del 6 de enero de 1998, que instituye el Código Estadual de Calidad de los Servicios Públicos.

Bibliografía

Argentina:

Abeles, Martín; Forcinito, Karina; y Schorr, Martín (2002), Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización, Buenos Aires, FLACSO, mimeo.

Azpiazu, Daniel (1998), “Marcos regulatorios, tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad”, Buenos Aires, FLACSO; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Documento de Trabajo N° 4).

Colomé, Rinaldo A. (1997), “Cambios institucionales en comunicaciones y nuevas tarifas telefónicas”, en *Actualidad Económica*, Año 7 N° 36, Córdoba, ene.-feb., pp. 3-5.

FLACSO (2002), Privatizaciones en la Argentina: regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica, Buenos Aires, FLACSO, mimeo.

Gordillo, Agustín (2003), Los entes reguladores, <http://www.gordillo.com/Pdf/1-7/1-7%C2%AAXV.pdf>, 14-09-2003.

- Karol, Jorge L. (2003), “Cliente mata ciudadano: reflexiones en torno de la noción de ciudadanía urbana en la regulación de servicios públicos domiciliarios”, en *Política y Gestión*, N° 4, Rosario.
- Mellibosky, Raúl L. (2003), Ajuste de tarifas de servicios públicos, Córdoba, mimeo.
- Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2000), La capacidad de regulación estatal en la Argentina: ¿quis custodiet custodes?, Buenos Aires, Tecnología para la Organización Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.htm>, 02-10-2003. Versión en portugués en *Revista do Serviço Público*, Brasília, Año 51 N° 1, jan.-mar., pp. 5-36.
- Serafinoff, Valeria (2003), Entes reguladores: ¿capacidades o incapacidades institucionales?: algunas aproximaciones a la problemática a partir del análisis de dos organismos, <http://www.iigov.org/documentos>, 06-05-2003.
- Spiller, Pablo T. (1999), “La regulación de los servicios públicos en la Argentina: una propuesta de reforma institucional”, en *Cuaderno 3*, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003), *Fuera de control: la regulación residual de los servicios privatizados*, Buenos Aires, Temas.
- Urbiztondo, Santiago; Artana, Daniel; y Navajas, Fernando (1998), “La autonomía de los entes reguladores argentinos: agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones”, ponencia presentada en la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf/urbiztondo_artana_navajas.pdf, 09-10-2003.
- Vispo, Adolfo (1998), *Los entes de regulación: problemas de diseño y contextos. Aportes para un debate en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, Norma.

Brasil:

- Aragão, Alexandre Santos de (2002), Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico, Rio de Janeiro, Forense, mimeo.
- Barbosa, Sandra Pires (2002), “O usuário das telecomunicações”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.-mar., pp. 231-251.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2003), O controle externo das agências reguladoras: questões relevantes sobre o setor elétrico e de petróleo e gás natural, Brasília, TCU, mimeo.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil (2003), Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, Presidência da República, mimeo.
- Cuéllar, Leila (2001), *As agências reguladoras e seu poder normativo*, São Paulo, Dialética.
- Farias, Paulo César Lima de y Ribeiro, Sheila Maria Reis (2002), “Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil”, en *Revista do Serviço Público*, Año 53 N° 3, Brasília, jul.-set., pp. 77-91.
- Fischer, Tânia; Heber, Florence; Fadul, Élvia; y Fachin, Roberto (2002), “Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência”, en *Revista de Administração Pública*, Vol. 36 N° 3, Rio de Janeiro, mai.-jun., pp. 485-506.
- Fróes, Fernando (1999), *Infra-estrutura, regulação e financiamento*, Belo Horizonte, UMA.
- Krause, Eduardo B. (2001), *Agências de regulação: conceito, legislação e prática no Brasil*, Porto Alegre, Mercado Aberto.
- Marques Neto, Floriano de Azevedo (2001), “Aspectos regulatórios em um novo modelo para o setor de saneamento básico do Brasil”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 224, Rio de Janeiro, abr.-jun., pp. 79-94.

- _____ (2002a), “Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiro nas concessões”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.- mar., pp. 105-109.
- _____ (2002b), *Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado*, São Paulo, ABAR.
- Melo, Marcus André (2001), “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 N° 46, São Paulo, junho.
- _____ (2002), “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”, en *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Fernando Abrucio y Maria Rita Loureiro (orgs.), Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.
- Menezes, Roberta Frago de Medeiros (2002), “As agências reguladoras no direito brasileiro”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.-mar., pp. 47-68.
- Pires, José Cláudio Linhares y Piccinini, Marcelo Serrão (1999), “A regulação de setores de infraestrutura no Brasil”, en *A economia brasileira dos anos 90*, Fabio Giambiagi y Maurício Mesquita Moreira (orgs.), Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social.
- Pires, José Cláudio Linhares y Goldstein, Andrea (2001), “Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios”, en *Revista do BNDES*, N° 16, Rio de Janeiro, dezembro.
- Saravia, Enrique; Peci, Alketa; y Brasília, Edson Américo (2002), *Regulação, defesa da concorrência e concessões*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas.

Sítios de Internet

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones. Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica, <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/ecregguidelinessp.htm>, 10-02-2004.

Argentina (consultadas al 13-04-2004):

Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN): <http://www.arn.gov.ar>.
Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC): <http://www.cnc.gov.ar>.
Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT): <http://www.cnrt.gov.ar>.
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): <http://www.enre.gov.ar>.
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS): <http://www.enargas.gov.ar>.
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA): <http://www.enohsa.gov.ar>.
Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP):
<http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=8298>.
Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS): <http://www.etos.org.ar>.
Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP): <http://www.orsep.gov.ar>.
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA): <http://www.orsna.gov.ar>.
Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI): <http://www.occovi.gov.ar>.

Brasil (consultadas al 13-04-2004):

Agencia Nacional de Aguas (ANA): <http://www.ana.gov.br>.
Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL): <http://www.aneel.gov.br>.
Agencia Nacional de Petróleo (ANP): <http://www.anp.gov.br>.
Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS): <http://www.ans.gov.br>.
Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL): <http://www.anatel.gov.br>.
Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ): <http://www.antaq.gov.br>.

Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT): <http://www.antt.gov.br>.

Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA): <http://www.anvisa.gov.br>.

Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR): <http://www.abar.org.br>.