

**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales**

**Curso de perfeccionamiento
Estado y Servicios públicos**

Profesoras a cargo:

Dra. Mariela Verónica Rocca
Dra. Verónica Pérez

Carga horaria: 32 hs.

I. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

Los debates en torno al alcance de la acción estatal en materia de servicios públicos cobraron gran relevancia en América Latina a partir de mediados de los setenta, principios de los ochenta, en el marco de la crisis de los denominados Estados de Bienestar. En un contexto internacional de crítica y reversión de las ideas keynesianas y de ataque global al capitalismo de posguerra, el rol del Estado en la provisión de servicios considerados básicos para el bienestar de la población fue severamente cuestionado. Se sucedieron así un conjunto de políticas tendientes a reducir la intervención estatal en la economía lo que implicó el desmantelamiento del Estado empresario. En Argentina, estos cambios se intensificaron a inicios de la década del noventa, cuando se implementó un profundo programa de reforma estatal que tuvo como uno de sus ejes principales la privatización de empresas de bienes y servicios públicos. A partir de la crisis de 2001 y el fin del régimen de Convertibilidad, se generó un fuerte cuestionamiento social del programa privatizador, anclado principalmente en las deficiencias existentes en las prestaciones. Con el ciclo político iniciado en 2003, se fue incrementando progresivamente la participación estatal en áreas clave de la economía y en algunas empresas de bienes y servicios públicos. En esta línea, no sólo se detuvo el proceso de enajenación del patrimonio público, sino que se produjo la reversión de algunas de las privatizaciones de la década previa. Sin embargo, la reestatización de empresas de servicios públicos no se caracterizó por su generalización, pues afectó a un reducido número de casos.

Considerando los debates de cada etapa en torno al rol estatal en la provisión de los servicios públicos, este curso se propone caracterizar cada período y dar cuenta de las transformaciones acontecidas ¿Cuáles han sido los principales paradigmas de la intervención estatal en materia de servicios públicos?, ¿cuáles son los aspectos en los que se manifiestan las variaciones en los niveles de la intervención estatal?, ¿cómo podría caracterizarse al Estado actual en cuanto a la provisión y regulación de los servicios?, ¿cuáles son las similitudes y diferencias

entre el alcance de la actividad estatal hoy y en décadas anteriores en relación con el sector?

Estos interrogantes plantean necesariamente revisar las definiciones y atribuciones respecto del carácter público de los servicios, instalando la mirada en una perspectiva histórico-política que devuelva al concepto su significación situada. Asimismo, exigen el análisis de distintos estudios de caso que permitan establecer tanto los rasgos generales de cada etapa histórica, como las especificidades que caracterizan al objeto de esta materia. Para tal fin este curso se propone los siguientes objetivos:

- Revisar el alcance del concepto de servicio público y sus implicancias en la gestión y regulación de los mismos.
- Caracterizar las transformaciones que se produjeron en la prestación y regulación de los servicios públicos de infraestructura en Argentina desde la nacionalización de los mismos hasta la actualidad.
- Abordar los debates actuales relativos al rol del Estado en la provisión de los servicios públicos y de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil en dicho campo.
- Analizar las relaciones entre el Estado y las empresas prestadoras de los servicios públicos (sean éstas públicas, privadas o mixtas), considerando cuestiones como: la estructura del mercado, las formas de organización de los intereses empresarios, el tipo de articulación con el sector público, el diseño institucional de la regulación, las capacidades estatales y el grado de autonomía de las agencias reguladoras.
- Profundizar en el conocimiento de las interacciones que se producen en la tríada prestadores de servicios públicos, usuarios y Estado. Específicamente, analizar el alcance del concepto de usuario en relación con el de sujeto de derecho, consumidor y cliente, a partir del estudio de distintos modelos de participación de usuarios (formal e informal) en las decisiones regulatorias.
- Caracterizar las continuidades y rupturas en las estrategias desplegadas actualmente para la prestación-regulación de servicios públicos de infraestructura, considerando el cambio de gobierno a partir de diciembre de 2015.

II. ESTRUCTURA DEL CURSO

Módulo I: Definiciones y modelos de gestión de los servicios públicos de infraestructura.
--

Unidad I: *Delimitando los servicios públicos.*

¿Qué son los servicios públicos? Definición del concepto de servicio público: aspectos jurídicos, económicos y sociales. Fronteras entre lo público y lo privado.

Bibliografía obligatoria

- Cassagne, J. C. y Ariño Ortiz, G. (2005) *Servicios públicos, regulación y renegociación*. Buenos Aires: LexisNexis (Selección).
- González Moras, J. M. (2004) "El concepto de servicio público". *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año 26, N° 309, junio.
- Rozas Balbontín, P. y Hantke-Domas, M. (2014) "Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público". Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 162, CEPAL.
- Solanes, M. (1999) "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado". Serie recursos naturales e infraestructura, N° 2, CEPAL (Selección).

Bibliografía optativa

- Di Lorenzo, T. (1996) "El Mito del Monopolio Natural". *The review of Austrian Economics*, Vol. 9, N° 2, 43-58.
- Mairal, H. (2003) "El concepto de servicio público en el derecho argentino actual" en Ivanega, M. (coord.) *Servicio público, policía y fomento*. Buenos Aires: RAP, Universidad Austral, Facultad de Derecho.
- Salomoni, J. L. (1999) *Teoría general de los servicios públicos*. Buenos Aires: Ad-Hoc (Selección).
- Sesín, D. (2000) "La función del servicio público en la etapa posprivatizadora". *La Ley* N° 114, 15 de junio, Tomo 2000-C (pp.1197-1204).

Unidad II: Formas sociales de organizar la prestación de los servicios públicos.

Debates en torno a las formas de organizar socialmente la prestación de los servicios públicos. El rol del Estado y el rol del mercado. Las relaciones Estado-mercado en la provisión de servicios públicos. Dilemas/problemas.

Bibliografía obligatoria

- Bresser Pereira, L. C. (1998) "La reforma del Estado de los noventa: lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150 (julio-septiembre), pp. 517-550.
- Bresser Pereira, L. C. (2007) "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp.110-125.
- Wright, E. O. (2010). *Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario (Cap. 6).
- Wright, E.O. (2015). "La brújula socialista". En *Construyendo utopías reales*. Buenos Aires: Akal. pp.123-160.

Bibliografía optativa

- Anderson, P. (2003) "Neoliberalismo: un balance provisorio" en Sader, E. y Gentili, P. (comps.) La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires: EUDEBA.
- García Delgado, D. (2014) "La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur. La década ganada (2002-2013)". Revista Estado y Políticas Públicas N° 2, pp. 20-46.
- Lechner, N. (1992) "El debate sobre Estado y Mercado". Nueva Sociedad, N° 12, septiembre/ octubre. revisar

Unidad III: Regulación, subsidios y tarifas.

El rol estatal en la prestación y regulación de servicios públicos: alcances y limitaciones. Agencias reguladoras. Mecanismos regulatorios. Fenómenos de captura.

Bibliografía obligatoria

- Ferro, G. y Lentini, E. (2013) "Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes". Documento de proyecto, CEPAL.
- Majone, G. y la Spina, A. (1993) "El Estado regulador". *Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2, julio-diciembre.
- Nahón, C. y Bonofiglio, N. (2007) "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino". *RAP* 41(6): 1095-120, nov./dic.
- Oszlak, O. (2004). "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica", en Bresser Pereira, L.C.; Cunill Grau, N.; Garnier, L.; Oszlak, O. y Przeworski, A., *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLAD.
- Solanes, M. (1999) "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado". Serie recursos naturales e infraestructura, N° 2, CEPAL (Selección).

Bibliografía optativa

- Martín, J. (1996). "Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura". Dirección de Programación del Sector Público, CEPAL.
- Muñoz, O. (1993) "Hacia el Estado Regulador", en Muñoz, O. (ed.). *Después de las privatizaciones: hacia el Estado Regulador*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Rivera Urrutia, E. (2004) "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, N° 2, II semestre.

- Stark, C. (2001) “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”. CLAD- Naciones Unidas.

Módulo II: Historia de los servicios públicos en la Argentina reciente.

Unidad IV: *El Estado empresario y la prestación de los servicios públicos*

La nacionalización de las empresas prestadoras de servicios públicos y la configuración de las empresas estatales. Auge y consolidación del Estado empresario. Déficit en las empresas públicas. Descentralización y la búsqueda de alternativas para la prestación de servicios públicos.

Bibliografía obligatoria

- Nahón, C. (2006) “El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos”. *Realidad Económica* N° 219 (1/04 al 15/05).
- Regalsky, A. y Rougier, M. (ed.) (2015) *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina siglo XX*. Buenos Aires: Eduntref. (Selección)
- Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2004) *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*. Madrid: Síntesis.
- Rougier, M. (s/d) “El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria”.
Disponible en:
<http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB1/EI%20estado%20y%20sus%20empresas.pdf>.

Bibliografía optativa

- Belini, C. y Rougier, M. (2008) *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial (Selección).
- Schvarzer, J. (1986) *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Unidad V: *La privatización de los servicios públicos en Argentina.*

La ofensiva contra el Estado empresario. Reformas estructurales y el rol de los servicios públicos. La privatización de empresas prestadoras de servicios públicos y la construcción de la institucionalidad regulatoria. Capacidades estatales para la regulación y el control de los servicios públicos.

Bibliografía obligatoria

- Azpiazu, D. (2002) *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires: CIEPP/OSDE (Selección).
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001) “Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”. *Realidad Económica* N° 184 (16/11 al 31/12).
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995) “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”. *Desarrollo Económico* Vol. 34, N° 136 (enero-marzo) (pp. 483-512).
- Gerchunoff, P. et al. (2003) “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002”. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. Serie Gestión Pública N° 34.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000) “La Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina” Documento elaborado por el Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1982) “La economía argentina 1982: efectos de la política de privatizaciones”. *Realidad Económica* N° 47, tercer trimestre.

Bibliografía optativa

- Arza, C. (2003) “El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios.” Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf
- Azpiazu, D (2002) "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado". *Realidad Económica* N°189.
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: FLACSO- Siglo XXI (Selección).
- Duarte, M. (2001) “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”. *Revista Realidad Económica* N° 182, octubre-noviembre.
- FIEL (1999) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Unidad VI: *Los servicios públicos en la posconvertibilidad.*

El proceso de renegociación contractual con las empresas de servicios públicos privatizados en la posconvertibilidad: continuidades y rupturas con la década del noventa. Reestatización de servicios y nuevos regímenes regulatorios.

Bibliografía obligatoria

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003). Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. Buenos Aires: Siglo XXI Editores (Selección).
- Bona, L. (2015) "Subsidios en clave de clases en la Argentina posneoliberal (2002-2014)" *Sociales en Debate N° 9. Subsidios y servicios públicos*, pp.16-24.
- Bril Mascarenhas, T. y Post, A. (2014) "Policytraps" y subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014. *Desarrollo Económico*, Vol. 54, N° 213 (setiembre-diciembre), pp. 171-202.
- Pérez, V. y Rebón, J. (2016). "El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales". *Revista Estudios Sociales*, N° 50, primer semestre.
- Rocca, M. (2013) "Continuidades y rupturas en el accionar del Estado argentino respecto de los servicios públicos (1976-2010)". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. IX, N° 18, julio, Universidad Central de Chile, pp. 19-53.

Bibliografía optativa

- Basualdo E., Azpiazu, D., Abeles, M., Arza, C., Forcinito, K., Pesce, J. y Schorr, M. (2002) El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. Avellaneda: Editorial La Página S.A., Universidad Nacional de Quilmes Ediciones e Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.
- Chávez, D. (2007) "Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones". *Nueva Sociedad*, N° 207, enero/ febrero.
- Rozas Balbontín, P. y Bonifaz F., J. L. (2014) "Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación". Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 165, CEPAL.

Módulo III: La tríada estado - usuarios- empresas prestadoras de servicios públicos.

Unidad VII: *La relación Estado - empresarios en la prestación de servicios públicos.* Los conceptos de reciprocidad, autonomía relativa del Estado y enraizamiento en la discusión sobre las relaciones Estado -empresarios. Prácticas empresarias y capacidades estatales.

Bibliografía obligatoria

- Castellani, A. y F. Llanpart (2012). "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal" *Papeles de Trabajo* N° 9, primer semestre, pp.155-177. Disponible en: http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles_09_08_Castellani-Llanpart.pdf
- Schneider, B. R. (1999). "Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente". *Desarrollo Económico* 153, 39: 45-75.
- Skocpol, T. (2011): "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" *Zona Abierta* N° 57/58. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas.

Bibliografía optativa

- Alonso, G. V. (Ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros (Capítulo I).
- Block, F. y P. Evans (2005) "The State and the Economy". En Smelser, N. y R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology. Second Edition*. Princeton: Princeton University Press
- Castellani, A. (2008) "Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)." *Apuntes de Investigación del CECyP* N°14, pp. 139-157.

Unidad VIII: La participación de los usuarios en los servicios públicos.

La relación entre prestadores- usuarios y Estado- usuarios de servicios públicos. Conceptos que encierran importantes diferencias: cliente, consumidor, usuario, sujeto de derecho. Participación y control ciudadano en la prestación y regulación de los servicios públicos: diseños institucionales e instrumentos. Control externo e interno.

Bibliografía obligatoria

- Benedetti, P. y Petrecolla, D. (1999) "La representación de los intereses de los consumidores en la regulación de servicios públicos: comparación de experiencias internacionales y diagnóstico de la situación argentina". Documento de Trabajo N° 15, FADE.
- Botto, A. (2008) *¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil pos-privatización*. Buenos Aires: Prometeo.
- García, A. (2008) "Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de

los servicios públicos”. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Regulación y del Derecho del Consumidor.

- López, A. y Felder, R. (1997) “Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la postprivatización”. Serie II Estado y sociedad. Documento N° 30. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Bibliografía optativa

- Clifton, J.; Díaz Fuentes, D.; Fernández Gutiérrez, M. y Revuelta, J. (2011) "Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso español". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 70, abril, pp. 5-31.
- Costas Comesaña, A. (2007) "De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos". *Evaluación de políticas públicas*, N° 836, mayo-junio.
- Lopreite, D. (1999) “Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina”. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/lopreite.pdf>

MÓDULO IV: ANALISIS DE CASOS

Unidad IX: *Presentación de casos.*

Análisis de casos desde la perspectiva teórico-metodológica abordada en el curso.

Bibliografía obligatoria

- Azpiazu, D., Bonofligio, N. y Nahón, C. (2008) “Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país”. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Azpiazu, D. ;Basualdo, F. y Manzanelli, P. (2009) "El mercado postal en la Argentina. Del monopolio estatal a la desregulación y privatización del correo oficial. Transformaciones institucionales y normativas. impactos sobre el mercado de trabajo y las organizaciones sindicales". FLACSO, CTA y Global Union.
- Fontanals, G. (2013) "Mercado y política. La consolidación de un dominio compartido: Telefónica y Telecom en el mercado argentino de telecomunicaciones (1989-2011)". *Revista de economía política de las*

tecnologías de la información y de la comunicación, Vol. XIV, N° 1, enero - abril.

- Pérez, V. (2016) "El dilema de los híbridos sociales como alternativa de producción. El caso del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003-2015)", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol.5, N°10, pp.121-141.
- Rocca, M. (2012) "Continuidades y rupturas en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010)". *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja"*, Año VI, N° 8, pp. 146-173.
- Serafinoff, V. (2008) "Transformaciones en el rol del Estado: la concesión de redes viales en Argentina". *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 11, julio.

Bibliografía optativa

- Azpiazu, D. y Pesce, J. (2003) "*La privatización del sistema vial en la Argentina. ¿Errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?*". Documento de Trabajo N° 11. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Castellani, A. (2009) "Instituciones y desarrollo en América Latina. El caso del Correo Oficial de la República Argentina". Documento 08-05^a, Center for Migration and Development, Princeton University.
- Felder, R (2009) "¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones". *Revista Transporte y Territorio*, N° 1, pp. 6-24. <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00102006.pdf>
- Serafinoff, V. (2012) "Estrategias de articulación y asociación con el Estado: un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en la Argentina". *Realidad económica*, N° 266, pp. 137-157.
- Castellani, A. (Coord) (2012) Recursos públicos, intereses privados. Ambitos privilegiados de acumulación. Argentina 1996-2000. Buenos Aires: UNSAM Edita.

III. METODOLOGÍA DE ENSEÑANZA Y RÉGIMEN DE EVALUACIÓN.

Este curso de perfeccionamiento se desarrollará mediante el dictado de clases teórico-prácticas en las que se estimulará la activa participación de los estudiantes a través de diversas actividades. Asimismo se convocará a expertos y funcionarios a fin de enriquecer la discusión de las temáticas tratadas. Esta mecánica de trabajo requiere necesariamente de la lectura previa de la bibliografía obligatoria y de aquella destinada a las actividades prácticas.

El régimen de evaluación del curso consta de dos instancias formales:

- 1) La participación en las actividades planteadas en clase, que puede incluir la presentación de un tema específico asignado por las docentes.
- 2) Un trabajo final individual domiciliario sobre la base de consignas establecidas por las docentes.

Asimismo, el estudiante deberá asistir al 80% de las clases para conservar la regularidad.

Julio de 2016