

¿HACIA UN ESTADO
REGULADOR
LATINOAMERICANO?
La difusión de agencias
reguladoras autónomas
por países y sectores

JACINT JORDANA
DAVID LEVI-FAUR



documentos



Serie: América Latina

Número 7. ¿Hacia un Estado regulador latinoamericano?

La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores

Lengua original: inglés

Revisión de la traducción: Andrea C. Bianculli

© Jacint Jordana y David Levi-Faur

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL:<http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, junio de 2005

**¿HACIA UN ESTADO REGULADOR
LATINOAMERICANO?
La difusión de agencias reguladoras autónomas
por países y sectores**

Jacint Jordana*
David Levi-Faur**

Junio de 2005

*Catedrático de Ciencia Política, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra.

**Senior Lecturer, School of Political Science, University of Haifa, Israel.

Introducción

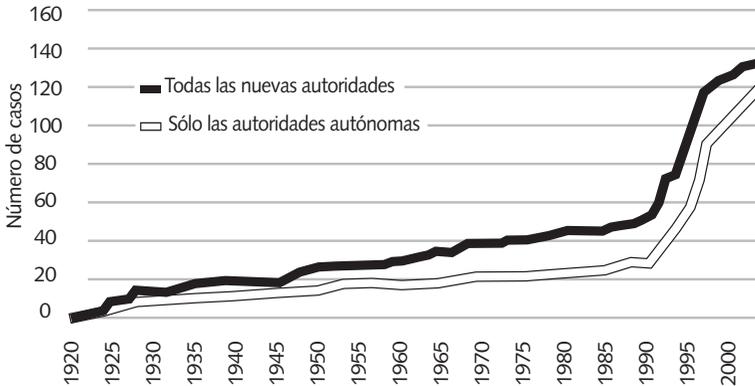
El trabajo que aquí presentamos examina la dramática reestructuración del Estado en América Latina, una región del mundo que desde 1990 se ha mostrado muy receptiva a las reformas reguladoras, en general, y a la creación de autoridades reguladoras autónomas, en particular. A partir de una exclusiva base de datos sobre el establecimiento y la reforma de las agencias reguladoras en 19 países de América Latina y en 12 sectores desde principios de 1920, los resultados del trabajo revelan un crecimiento explosivo de este tipo de agencias reguladoras a través de distintos sectores y países en América Latina. De las 43 agencias existentes en 1979 (la mayoría en el sector financiero), el número global se ha multiplicado por tres hasta alcanzar un total de 134 agencias a finales de 2002. Además, mientras que en 1979 sólo 21 de estas agencias eran nominalmente autónomas, a finales de 2002 su número había crecido casi seis veces, hasta llegar a un total de 119 agencias nominalmente autónomas (véase gráfico 1). Si bien esta cifra representa sólo cerca del 60% del total de adopciones posibles en estos países y sectores, y solamente en el 53% de los casos potenciales existe un compromiso nominal con la autonomía, este dato nos muestra el contundente éxito de la idea de gobernanza a través de autoridades reguladoras. De esta manera comprobamos que el diseño institucional propio de la gobernanza reguladora por medio de agencias autónomas, el cual durante mucho tiempo estuvo limitado a Estados Unidos (a nivel país) y al sistema bancario central (a nivel sectorial), muestra una evolución que va desde la idea de “mejor práctica” hasta devenir hoy una institución hegemónica basada en una nueva convención en términos de la gobernanza económica (Levi-Faur, 2002). De hecho, ninguno de los sectores aquí estudiados, ni ninguno de los países de la región, han resultado inmunes a este proceso. Sin embargo, los distintos países y sectores muestran diferencias en términos de cómo se

han aplicado estas reformas institucionales. Siendo así, nuestro objetivo es demostrar que estas diferencias arrojan cierta luz sobre la globalización en tanto proceso de difusión.

Cabe aquí señalar que partimos de una distinción fundamental entre los patrones de difusión sectoriales y nacionales, a partir de la diferenciación entre el enfoque centrado en los países y aquél centrado en los sectores de política, propios de los análisis comparativos (Levi-Faur, 2004b). Esta distinción cuestiona fuertemente los diseños de investigación profundamente arraigados, donde el Estado-nación aparece como la unidad de análisis exclusiva en los estudios de política en general y de la difusión en particular¹. Estos estudios, focalizados en las decisiones relativas a un único sector, a menudo desconocen la presencia de importantes variaciones sectoriales. Este trabajo, en cambio, subraya las variaciones sectoriales en la creación de agencias reguladoras, permitiendo entonces elaborar un análisis más minucioso del proceso de reforma reguladora, atendiendo asimismo a la importancia de las variaciones nacionales. En realidad, destacamos las ventajas de los análisis intersectoriales sobre la base de un estudio previo de los datos. Luego de controlar una batería de variables, encontramos que la difusión al interior de los sectores (es decir, de un país a otro, pero dentro del mismo sector) es tan fuerte, o más, que la difusión entre sectores dentro de un mismo país. Este hallazgo ofrece entonces suficiente apoyo empírico para el uso de diseños combinados de investigación en general, y en particular, para integrar, en un mismo diseño de investigación, análisis de las variaciones y similitudes *sectoriales* y *nacionales* (Jordana y Levi-Faur, 2003).

1. Tomamos aquí la definición de difusión planteada por Rogers (1995: 5). Asimismo, véase Levi-Faur y Vigoda-Gadot (2004) para la distinción entre las perspectivas de difusión y la de transferencia política elaborada por Dolowitz y Marsh (2000).

Gráfico 1: Crecimiento de las agencias reguladoras en América Latina: 1920-2002



Fuente: Véase apéndice A

El trabajo parte de una pregunta central: ¿qué lecciones podemos extraer respecto de la reestructuración del Estado en América Latina a través del estudio de las variaciones nacionales, sectoriales y temporales en este proceso de cambio institucional? Si bien se trata en realidad de una pregunta sencilla, que deja incluso muchas cuestiones abiertas para investigaciones futuras, creemos que resulta lo suficientemente desafiante como para dedicarle nuestra atención e intentar responderla. Nos valemos del uso de determinadas estadísticas descriptivas a fin de aprehender el proceso y discutir tres grandes perspectivas comparativas, para poder así responder a nuestra pregunta de investigación.

En primer lugar, examinamos el proceso de cambio institucional a partir de una perspectiva comparativa histórica (enfoque temporal), centrándonos en el período que va desde 1920 hasta 1978. Esta aproximación nos permite distinguir entre un proceso de difusión centrado en

los sectores hasta 1979, y un proceso de difusión mixto entre naciones y sectores a partir de dicho año².

En segundo lugar, analizamos la difusión como un proceso nacional, mostrando así la existencia de un alto grado de variación entre los diferentes países en términos de la adopción de instituciones reguladoras. De esta manera, se confirma la conclusión del enfoque centrado en los países: las características propias del ámbito nacional ejercen un fuerte impacto sobre las políticas públicas, la política, la economía y la sociedad. Del mismo modo, también se sugiere que los países mostrarán diferencias considerables en el modo en que adaptan las instituciones reguladoras, mientras que las variaciones sectoriales de las agencias reguladoras dentro de cada país serán mínimas.

El crecimiento de las agencias reguladoras como un proceso de difusión intersectorial en América Latina es examinado en la tercera sección. Aquí demostramos la existencia de altos niveles de variación en la difusión de estas agencias entre los distintos sectores. Esto confirma entonces el planteo del enfoque centrado en los sectores de política: las variables a nivel sectorial constituyen el principal determinante de las reformas, recomendándose en tal caso los estudios sectoriales comparativos (por ejemplo, Atkinson y Coleman, 1989; Hollingsworth, Schmitter y Streeck, 1994). En este sentido, dicho enfoque propone: “[First] that the style of policy making and the nature of political conflicts

2. Obviamente la elección del año 1979 es una convención: se refiere al año de acceso al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido y al surgimiento de las ideas neoliberales, así como a la posterior elección de Ronald Reagan como presidente estadounidense. Ambos acontecimientos representan el inicio de un nuevo período frecuentemente descrito bajo el término “neoliberalismo”. Nosotros, en cambio, adscribimos a la noción de “capitalismo regulador”. Además, 1979 es el año en que muchas economías latinoamericanas enfrentan graves dificultades económicas como consecuencia de la crisis del petróleo.

in a country will vary significantly from sector to sector. ... [And second] that policy making in a particular sector will exhibit strong similarities, whatever its national context” (Freeman, 1986: 486).

Por último, las conclusiones recogen las implicaciones de nuestras observaciones a fin de comprender el proceso de transformación del Estado en América Latina y, en particular, las consecuencias del auge del Estado regulador en la región.

De todas maneras, este trabajo se inicia con un análisis del proceso de difusión; del contexto político y económico en que se produce la difusión de las autoridades reguladoras en América Latina a partir de los años ochenta; del auge del Estado regulador y, a partir de una mirada global, de la institucionalización de un nuevo orden denominado “capitalismo regulador”.

Reformas reguladoras y reestructuración del Estado: América Latina y más allá

Como consecuencia del amplio proceso de liberalización del comercio y las finanzas, muchas explicaciones sobre los cambios políticos han quedado obsoletas dado que éstas se centraban en los aspectos coactivos (por ejemplo, la capacidad de las autocracias para promover reformas costosas e impopulares) o en los obstáculos para llevar adelante las transformaciones (por ejemplo, la oposición doméstica). Sin embargo, existe escasa evidencia que indique que la coerción o los obstáculos fueran lo suficientemente significativos como para dar cuenta de estos cambios sistémicos³. Durante los años noventa, la liberalización y la privatización

3. Esto también fue observado por Rodrik: “What is remarkable about current fashions in economic development policy... is the extent of convergence that has developed on the broad outlines of what constitutes and appropriate economy strategy” (Rodrik, 1996: 9).

como respuestas al malestar social y económico fueron tan populares que la coerción resulta marginal a cualquier explicación de este cambio de política⁴. Al mismo tiempo, las transformaciones sustanciales y sin precedente que se observan, descartan las explicaciones de las reformas centradas en los obstáculos y exigen una agenda de investigación donde el cambio de política sea tomado como un proceso contagioso (Levi-Faur, 2002). Explicar el cambio, y no el estancamiento, se ha convertido en *el* desafío teórico para los académicos; y a fin de entenderlo, hemos adoptado la perspectiva de la difusión. En lugar de pensar las reformas como resultado de factores estructurales independientes, como por ejemplo, las constantes transformaciones tecnológicas o las cambiantes condiciones económicas, consideramos dichas reformas como interdependientes. En otro trabajo (Jordana y Levi-Faur, 2003), utilizamos el Análisis de Eventos Históricos y, luego de controlar numerosos factores independientes, concluimos que el proceso de cambio refleja las interdependencias en las deci-

4. Véase también Remmer: "Neoliberal or market oriented reform programs were viewed as inherently unpopular, politically hazardous, and consequently dependent upon the existence of strong and relatively autonomous authoritarian governments. Through time these notions have been revised or at least diluted on the basis of additional evidence. Authoritarianism is no longer viewed as a critical prerequisite for the adoption of market-oriented policies..." (Remmer, 1998: 4). Además, como esta autora también plantea: "Prior research on the economic policy choice and performance in Latin America has placed significant emphasis upon the tension between economic and political rationality" (Remmer, 2002: 31). Ciertamente, resulta difícil comprender este "giro en el pensamiento" así como el enfoque institucionalista en los estudios de política comparada, si no consideramos la erosión de las explicaciones coactivas. En este sentido, cabe señalar que el establecimiento de agencias reguladoras autónomas no ha sido un tema conflictivo, incluso en aquellos casos donde la privatización y la regulación de la competencia sí lo fueron.

siones. De esta manera, la decisión de crear una agencia reguladora constituye un fuerte predictor de la creación de agencias adicionales en diferentes sectores en el mismo país, o bien en el mismo sector en otros países. Nuestra perspectiva de la difusión se desprende en gran parte de este estudio y también de una interpretación particular denominada *“herding towards a new convention”* (Levi-Faur, 2002).

El proceso de reestructuración estatal aquí documentado coincide con las reformas económicas implementadas a gran escala a fin de resolver los problemas del modelo de sustitución de importaciones –crisis de endeudamiento e hiperinflación– a través de la liberalización de las economías nacionales y la integración de la economía de la región en los mercados mundiales (Edwards, 1995; Haggard y Kaufman, 1992; Stallings y Peres, 2000). Estas reformas deben interpretarse en el marco de cuatro características interrelacionadas y propias de la región: la crisis del antiguo modelo “desarrollista”, la difusión generalizada de reformas económicas, el proceso de democratización y los problemas de consolidación del Estado.

Durante el período de la segunda posguerra, y en un todo de acuerdo con la ortodoxia imperante, los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso de industrialización intensiva, dirigida por el Estado a fin de alcanzar una rápida industrialización y cerrar así la brecha económica y tecnológica que los separaba de los países más ricos. Durante este período, se produjo una rápida expansión del sector público y se desarrollaron distintos instrumentos de coordinación a través de la concentración del poder económico (Whitehead, 1994; Vellinga, 1998). Sin embargo, la crisis económica de los años setenta dejó al descubierto la fragilidad de los cimientos de la expansión institucional del Estado desarrollista en América Latina. Dada la manera en que se implementó, dicho modelo fue considerado un fracaso político y económico debido a la debilidad del servicio civil, a la existencia de mecanismos de coordinación problemáticos y a las escasas externalidades originadas en el modelo de desarrollo Estado-céntrico.

Desde fines de la década de los setenta la crisis económica coincidió con una transición desde la autocracia hacia la democracia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). Antes de 1978, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela exhibían regímenes democráticos con procesos electorales competitivos. Sin embargo, en un breve período, las autocracias fueron cayendo una detrás de la otra, generando así un efecto dominó. La primera transición hacia la democracia se produjo en la República Dominicana (1978), y fue seguida por Ecuador (1979), Bolivia (1982), Argentina (1983), Nicaragua (1984), Brasil y Uruguay (1985), Guatemala (1986), Chile (1990), El Salvador (1992), Honduras y Panamá (1994). De hecho, el único régimen no democrático que actualmente existe, según recoge nuestro estudio, es Cuba. A pesar de algunos episodios de crisis de régimen, la legitimidad de la democracia es incontestable en estos momentos. Basándose en tradiciones democráticas anteriores, todas las nuevas democracias latinoamericanas han adoptado la democracia presidencial y el sistema de representación proporcional para sus asambleas legislativas como principios básicos (Mainwaring y Shugart, 1997). Esto ha generado una elevada fragmentación al nivel de los partidos políticos, la cual se equilibra tanto con la existencia de fuertes poderes presidenciales *vis-à-vis* con los poderes legislativos, como con la capacidad de los presidentes de crear coaliciones con otros partidos (Payne *et al*, 2002). De todas maneras, cabe destacar que ni la transición a la democracia ni la fragmentación política y administrativa del proceso de toma de decisiones impidieron las reformas económicas, como se afirmaba en mucha de la literatura de la década de los ochenta (Remmer, 1998: 4). De hecho, bajo la administración de los nuevos líderes democráticos, fue en América Latina donde el proceso de liberalización se desarrolló más profunda y rápidamente. Además, como ya se ha observado, las democracias se han mostrado más proclives a privatizar que las autocracias (Biglaiser y Danis, 2002: 98) y a emprender reformas reguladoras.

Teniendo en cuenta estos cambios a gran escala, no es de extrañar que el advenimiento del Estado regulador en América Latina no haya reci-

bido mucha atención. Los académicos e investigadores en el área de la administración pública que han estudiado las reformas y la reestructuración del Estado se han centrado básicamente en las reformas del servicio civil (reclutamiento, promoción y remuneración), de las finanzas públicas (recortes presupuestarios), del sistema judicial (imparcialidad, acceso, efectividad), de la gestión pública (rendimiento, autonomía y rendición de cuentas), así como en temas de responsabilidad, transparencia y legitimidad (Ross-Schneider y Heredia, 2003; Ramió y Salvador, 2004). Por su parte, los economistas políticos han analizado fundamentalmente los ajustes económicos, la liberalización comercial, la privatización, la inversión extranjera directa, la liberalización financiera y las estrategias laborales (Meseguer, 2003; Murillo, 2002; Stallings y Peres, 2000). La primera gran recopilación sobre reformas reguladoras en América Latina realizada por Manzetti (2000) es todavía hoy el único estudio existente sobre la reforma reguladora en tanto rasgo fundamental del cambio en la gobernanza de las economías de la región. A diferencia de la recopilación elaborada por Manzetti y de otros estudios a cargo de distintos economistas institucionalistas (Levy y Spiller, 1996; Rufin, 2000), quienes atienden a un pequeño número de casos, en este trabajo presentamos un cuadro relativamente comprehensivo de los cambios reguladores, centrándonos en las transformaciones entre distintos países y sectores. Realmente, los resultados alcanzados nos han sorprendido, y de hecho la difusión de las reformas observada tanto entre países como entre sectores excedió nuestras expectativas iniciales.

Consideramos la creación de autoridades reguladoras como el sello distintivo de la transformación del Estado como proveedor de servicios, en un Estado regulador (véase Majone, 1997) y, en términos más generales, como muestra de la configuración de un nuevo orden de capitalismo regulador (Levi-Faur, 2004a; Lutz, 2004; Braithwaite y Drahos, 2000). En muy distintos contextos, hemos observado la ampliación de las formas reguladoras de la gobernanza hacia otras esferas de la vida y, de manera creciente, hacia nuevas arenas políticas. Sugerimos entonces que la regulación, como *arte y*

oficio de la gobernanza, como realidad *institucional*, como *campo* de estudio y como *discurso* público resulta hoy más notable y prestigiosa que nunca (Jordana y Levi-Faur, 2004; Loughlin y Scott 1997; Majone; 1997; Moran, 2003). Frecuentemente, la expansión de la regulación ha sido descrita como “el advenimiento del Estado regulador” pero al mismo tiempo, y dependiendo del contexto y la perspectiva aplicada, ha sido entendida como “sociedad reguladora” (Power, 1999) e incluso como “capitalismo regulador” (Levi-Faur, 2004c). En realidad, este cambio en el modo de gobernanza podría definirse mejor como una transición desde el gravar y gastar, hacia la elaboración de reglas a distintos, pero entrelazados, niveles de acción política, con especial énfasis en la formalización de normas sobre un número creciente de cuestiones (Levi-Faur, 2004b).

Existen cuatro procesos adicionales estrechamente relacionados con el avance del Estado regulador desde la década de 1980. La privatización es uno de los más notorios. El segundo refiere al establecimiento de agencias especializadas que ejercen un control regulador sobre entidades empresariales en áreas muy diversas y que incluyen las telecomunicaciones, la electricidad, el agua, los servicios postales, los medios de comunicación, la industria farmacéutica, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la seguridad laboral, los seguros, la banca y la negociación de títulos⁵. Estas nuevas entidades, a menudo conocidas como autoridades reguladoras

5. La proliferación, a través de distintas regiones y países del mundo, de las llamadas agencias reguladoras independientes como ejemplo de “buena práctica” de diseño institucional resulta sorprendente. Un estudio sobre el auge de dichas instituciones en las industrias de la electricidad y las telecomunicaciones llegó a la conclusión de que a finales de 2002 al menos 120 países habían establecido nuevas autoridades reguladoras en telecomunicaciones y 70 en el área de electricidad. Ciertamente, la popularidad de estas instituciones queda más claramente demostrada cuando comparamos estas cifras con la relativa escasez de instituciones reguladoras hasta 1989. En ese momento sólo 11 países contaban con autoridades reguladoras en telecomunicaciones, en tanto solamente 5 países habían ya establecido agencias en el área de la electricidad (Levi-Faur, 2002).

independientes⁶, han sido dotadas de cierto grado de autonomía respecto del control político directo, según se explica, en un intento por aumentar la “credibilidad política” *vis-à-vis* con el capital doméstico e internacional (Majone, 1999). El tercero de los avances vinculados al Estado regulador, remite a la formalización y codificación de antiguos e informales mecanismos de aplicación de la ley en general y de la regulación en particular. Finalmente, el cambio desde el gravar y gastar a la elaboración de reglas se asocia a la proliferación de mecanismos de regulación, metarregulación y autorregulación reforzada. Estos cuatro avances sugieren una concepción más amplia del Estado regulador que la que presentamos en nuestro estudio. Sin embargo, las autoridades reguladoras no constituyen un aspecto marginal de esta transformación y resultan una aproximación adecuada a este proceso de cambio más extenso dado que son responsables de la implementación de nuevas políticas y de nuevos estilos de política pública. Desde nuestro punto de vista, devienen especialmente importantes ya que rebaten, al menos en parte, los supuestos –populares y académicos– sobre la decadencia del Estado en el contexto de la globalización. En una época en que la regulación se ha convertido en sinónimo de burocracia e ineficiencia, y en que la desregulación aparece como un aspecto fundamental en la plataforma electoral de la Nueva Derecha, las autoridades reguladoras establecidas no reconocen precedentes ni en términos de número ni del grado de autonomía del que gozan. Si bien resulta necesario lograr una mayor comprensión respecto de la extraordinaria expansión de estas instituciones en América Latina y en otras regiones, nuestro énfasis tanto en la dimensión sectorial del crecimiento del Estado regulador como en sus orígenes históricos ofrece nuevas ideas en relación al proceso de reestructuración del Estado.

6. El término “autoridad reguladora independiente” resulta problemático ya que a lo sumo estas agencias pueden ser institucionalmente autónomas pero de ningún modo independientes. Para un análisis de las diferencias que subyacen a las nociones de independencia y autonomía, véase Nordlinger (1987).

Perspectiva histórica: la supremacía de los modelos de difusión sectoriales

Las autoridades reguladoras, la gobernanza mediante la regulación y las instituciones autónomas no constituyen fenómenos nuevos en América Latina. De hecho, distintos elementos dan cuenta de un avance gradual de esta forma de gobernanza al menos desde la década de 1920. Por lo tanto, si comparamos con Estados Unidos, donde la gobernanza mediante autoridades reguladoras “independientes” se remonta a 1880 y luego se consolida como sistema nacional, en América Latina esta forma de gobernanza comienza tardíamente, se limita a algunos sectores concretos y no es adoptada de manera uniforme a través de distintos sectores. Esto implica que, mientras que en el caso de Estados Unidos cabe plantear el desarrollo del Estado regulador desde finales del siglo XIX y especialmente a partir del período de entreguerras, en América Latina —e incluso en otros países y regiones— estos avances sólo pueden ser analizados como un proceso específico dentro de determinados sectores. Como se mostrará a continuación, es posible identificar algunos sectores que han marcado el ritmo de este proceso en América Latina. Sin embargo, hasta 1990 no se observa ningún país que cumpliera este papel y que introdujera innovaciones propias de un sector en una amplia gama de sectores. A fin de profundizar sobre estas ideas, resulta necesario presentar y analizar el crecimiento de las instituciones reguladoras en América Latina desde 1920.

Observemos de nuevo el gráfico 1 donde se presenta un período de más de 80 años a través del cual las organizaciones públicas, inicialmente independientes respecto de los ministerios y centradas en la elaboración y aplicación de normas más que en la distribución o redistribución, gradualmente devienen una forma organizacional de gobernanza ampliamente extendida. El gráfico muestra claramente la existencia de dos períodos, el primero va desde 1920 hasta finales de 1980, y el segundo, desde 1990 hasta 2002. Una lectura rápida nos indica un crecimiento lento y gradual en el número de instituciones reguladoras durante el primer período e incluso hasta la década de 1990. Tal como mencionáramos en la intro-

ducción, es a partir de 1990 que se produce un crecimiento espectacular del número de instituciones y, como tendencia creciente, se les concede independencia nominal. Sin duda, este segundo período es el que representa clara e inequívocamente la emergencia del Estado regulador en la región.

A continuación nos centraremos en la difusión de las agencias reguladoras en la región hasta 1979. ¿En qué medida constituye un proceso nacional? Y, ¿hasta qué punto queda limitado a determinados sectores? Dado que nuestra unidad de análisis se define en función del país-sector-año, todo proceso de difusión entre naciones es sectorial en el sentido de que la observación básica es lo que sucede en un sector en cada país. De esta manera, observaremos un modelo nacional de difusión cuando las agencias reguladoras se establecen (o reforman) en diferentes sectores dentro de un mismo país, de manera relativamente simultánea. De hecho, éste es el razonamiento que llevó a Michael Moran a plantear la creación de un Estado regulador “victoriano” en el Reino Unido entre 1833 y 1850, cuando se establecen las siguientes instituciones: ‘the Factory Inspectors; the Poor Law Commissioners; the Prison Inspectorate; the Railway Board; the Mining Inspectorate; the Lunacy Commission; the General Board of Health; the Merchant Marine Department; and the Charity Commission’ (2003: 41-42). Esta explosión en la creación de instituciones reguladoras también incluyó ciertas innovaciones en la autorregulación, como la creación de modelos modernos de profesiones autónomas y el autogobierno en los mercados financieros (Moran, 2003: 31). De modo similar, en Estados Unidos, el desarrollo del “Estado regulador” se describe como un proceso de tres etapas a lo largo del cual se fueron creando instituciones reguladoras en determinados sectores, empezando con el área de la competencia, pasando luego a “sectores económicos” durante el período de entreguerras y culminando en la década de 1960 con el establecimiento de instituciones reguladoras “sociales” (Bernstein, 1955; Eisner, 2000). Por lo tanto, lo que se dio primero en el Reino Unido y más tarde en Estados Unidos, fue un proceso de creación de agencias marcado por un “enfoque nacional”, el cual luego se extendería entre sectores dentro del mismo país. Por el con-

trario, lo que se observa en América Latina hasta inicios de los años 1990 es la difusión al interior de los sectores. Sólo un número limitado de sectores, que además resultan coincidentes en todos los países, se ve afectado por este proceso de difusión. Por lo tanto, nuestros datos sobre el proceso de difusión intrasectorial arrojan una luz diferente sobre los orígenes del Estado regulador en la región.

El sector que marcó el ritmo y que definió las estructuras reguladoras en América Latina (así como en otros países y regiones) es el sistema bancario central. A partir de un “enfoque sectorial”, el sistema bancario central es el sector que da origen al Estado regulador y a sus particulares instituciones autónomas.

La autonomía de los bancos centrales se deriva en parte de sus orígenes como instituciones privadas, encargadas de regular los mercados monetarios. Era el Estado quien les confería sus poderes reguladores, los cuales suponían determinados derechos y deberes en un todo de acuerdo con los esquemas europeos. Una segunda fuente de su autonomía estaba dada por el hecho de que estas instituciones privadas financiaban el Estado. De esta manera, un sistema de interdependencias garantizaba las relaciones contractuales entre los concesionarios privados y el Gobierno, quien les otorgaba el monopolio de la emisión y el poder para cumplir con otras responsabilidades monetarias, además de concederles un importante grado de autonomía en la gestión de las finanzas públicas (Kock, 1974)⁷.

7. Si bien los distintos países presentan trayectorias divergentes en términos del desarrollo de los bancos centrales, el diseño más difundido es el de un banco que gradualmente va asumiendo este rol al asignársele el derecho exclusivo o principal en la emisión monetaria, además de actuar como agente del Gobierno. Kock sugiere que antes del siglo XX no existía una clara definición de banco central y que la evolución gradual se ha ido produciendo en distintos países durante un largo período de tiempo. Sin embargo, en la medida en que este proceso no siempre se ha dado de manera consciente, no se ha desarrollado ninguna técnica sistemática y coherente para su realización (1974: 1).

De manera gradual, y durante los siglos XVIII y XIX, estos bancos serán objeto de un control público más estricto en Europa, adquiriendo luego “carácter público”. Este proceso siguió tres vías o modos alternativos⁸. En primer lugar, por medio del establecimiento de relaciones contractuales más formales y detalladas entre los concesionarios y el Gobierno. En segundo lugar, a través de la institucionalización de normas que garantizaban la rendición de cuentas, a pesar de su carácter privado. Finalmente, por medio de la emergencia gradual de los derechos de propiedad del Gobierno sobre los bancos (Kock, 1974). Este proceso culminará entonces en la nacionalización de los bancos centrales durante el siglo XX en Europa (Elgie y Thompson, 1998).

Respecto a América Latina, el tema de la gestión monetaria en general y de los bancos centrales en particular, adquirió más preponderancia tras la independencia nacional. Eran dos los modelos en debate. Bajo el modelo competitivo, las diferentes funciones monetarias se distribuirían entre un número determinado de bancos, evitando así la concentración del poder de monopolio en una sola institución. El segundo modelo, el monopolista, se basaba en la experiencia británica y sueca. Más allá de estas diferencias, ambos modelos conferían las funciones propias de los bancos centrales a entidades bancarias privadas (Tedde y Marichal, 1994). De manera gradual, hacia mediados del siglo XIX se consolida el predominio del segundo modelo, y a partir de entonces, y durante todo el siglo XX los bancos centrales se desarrollarán en tres olas sucesivas: la creación de una institución nueva y diferenciada, la nacionalización y, desde los años 1980, las reformas tendientes a reforzar su autonomía (véase tabla 3, en la pág. 38).

8. Muchos países han tomado como guía el modelo británico, antes y después de la nacionalización. Aunque el banco central más antiguo es el sueco Riksbank, el Banco de Inglaterra fue el primer banco emisor que asumió el papel de banco central y desarrolló lo que hoy en día se consideran los fundamentos del arte del sistema bancario central.

Cabe aquí destacar que los bancos centrales, incluso después de su nacionalización, gozaron de una posición privilegiada en la burocracia estatal dada su fuerte autonomía, lo cual contrastaba con los estándares de la época. Dicha autonomía se traducía en un acceso privilegiado al presidente, en la existencia de un marco legal específico y concreto para los sistemas bancarios centrales y en el hecho de que estaban exentos de aplicar la escala de retribuciones establecida para el resto de la burocracia estatal.

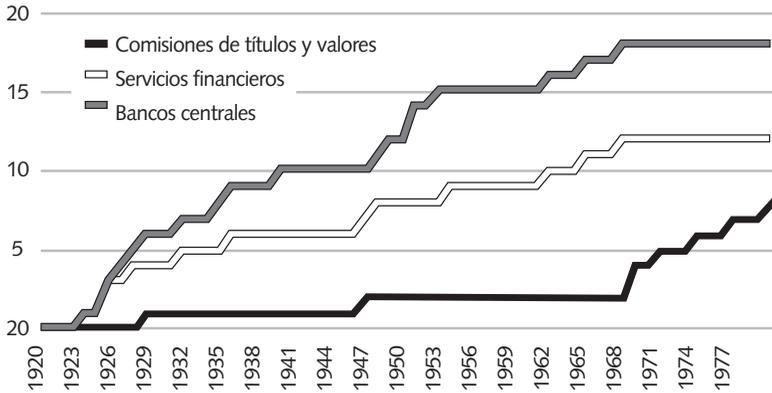
Esta autonomía se reclamaba, y en gran parte se obtuvo, argumentando el “carácter especial” de la política monetaria así como el legado particular de los bancos centrales dados sus orígenes privados. Igualmente importante fue el hecho de que estas instituciones ya gozaban de una autonomía y un prestigio considerables en Europa. El gráfico 2 muestra entonces el avance de este proceso de reforma e institucionalización de las diferentes agencias reguladoras públicas en el ámbito del banco central en América Latina.

El primer país en reformar sus políticas monetarias y establecer un banco central mixto (es decir, público-privado) fue Colombia en 1923, a quien muy pronto le siguieron Chile y México en 1925 y Ecuador en 1927⁹. Comparado con Europa, este proceso tardó en despegar y de

9. “The history of the Bank of England is thus universally accepted as illustrating the evolution of central banking principles and technique” (Kock, 1974: 2). El Banco de Inglaterra se nacionalizó formalmente en 1946. Cabe aquí señalar que los bancos centrales latinoamericanos creados a partir de la década de 1920 (en base a los modelos europeos y de la Reserva Federal de Estados Unidos) fueron instituciones totalmente nuevas que se sumaron a los bancos antiguamente privados los cuales siguieron funcionando y que, en muchos casos, luego se consolidaron como los bancos privados más grandes del país (perdiendo entonces su posición privilegiada). En suma, en tanto nuevas instituciones, los bancos centrales fueron creados como entidades mixtas –público-privadas– durante la década de 1920, o bien como entidades totalmente públicas a partir de los años 1940.

hecho, hay un país, Panamá, que todavía se aferra al viejo modelo propio de la era anterior a la de los bancos centrales¹⁰.

Gráfico 2: Difusión sectorial antes del neoliberalismo



Fuente: Véase apéndice A

El gráfico 2 también ilustra la difusión de las autoridades reguladoras en otros dos sectores, estrechamente relacionados con el banco central y que muy probablemente se hayan modelado siguiendo en

10. La Constitución de Panamá de 1904 determina la situación actual en términos del banco central en este país. De hecho, Panamá no tiene banco central ni moneda nacional y en su lugar utiliza dólares estadounidenses. Por lo tanto, el Banco Nacional de Panamá (BNP) distribuye sólo dólares y actúa como un banco gubernamental, pero carece de funciones reguladoras. Los intentos por cambiar esta situación a fin de emitir una moneda nacional (en 1911) y de establecer un banco central (en 1941) no dieron sus frutos.

parte los principios del sistema bancario central: el sector de los servicios financieros y el de títulos y valores. El proceso comenzó en la década de 1920, cuando la doctrina anglosajona predominante prescribía que las comisiones reguladoras de los servicios financieros debían permanecer separadas de los bancos centrales, ya que éstos eran normalmente privados en ese momento, o bien se incluían banqueros entre los miembros de sus comités ejecutivos. En consecuencia, varios países, entre ellos, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia, crearon comisiones reguladoras durante los años 1920, frecuentemente mientras diseñaban también nuevos proyectos reguladores para sus bancos centrales (que ya eran de carácter público). Veinte años más tarde se produce una desviación respecto de este modelo, cuando Argentina y Brasil, países menos permeables a la influencia anglosajona, incluyeron responsabilidades reguladoras para el sector financiero dentro de los bancos centrales. A diferencia de lo que sucedía en los sistemas bancarios centrales y financieros, donde el proceso de difusión se inicia en la década de 1920, la difusión de agencias reguladoras en el sector de títulos y valores no comienza hasta finales de 1960. Como puede verse en el gráfico 2, algunos países lo adoptaron tempranamente (Chile en 1928 y México en 1946) pero no le dieron continuidad. La Federación Iberoamericana de Bolsas, establecida en 1973, probablemente haya sido más tarde una activa promotora del proceso, pero hacia 1979 sólo ocho de los 19 países aquí estudiados habían adoptado esta innovación reguladora. El despegue real no se produjo entonces hasta los años 1990, en el marco del proceso de liberalización más amplio.

Resulta sorprendente el hecho de que no existan indicadores que muestren un proceso nacional de difusión. A excepción del sector financiero, ningún país latinoamericano extendió rápidamente el diseño institucional basado en principios reguladores a otros sectores. Así, Costa Rica que había establecido la regulación de la electricidad en 1928, no

extendió esta innovación institucional a ninguno de los sectores estudiados hasta 1950, cuando por primera vez crea un banco central público. De todas maneras, no existe ningún elemento que indique que el banco central costarricense se haya forjado de acuerdo con los principios y las enseñanzas de la regulación de la electricidad en ese país. En cambio, son muchas los elementos que indican que su desarrollo se basó en el modelo de bancos centrales de otros países. Incluso si adoptamos una definición restringida del “enfoque nacional” y sólo aplicamos estos criterios a los tres sectores financieros (bancos centrales, mercados de títulos y valores, y servicios financieros) aquí analizados, encontramos un solo país, Chile, donde se ha establecido una autoridad reguladora en estos tres sectores en una década, la de los años 1920. De hecho, Chile lideró el proceso de creación de instituciones reguladoras (aunque con menor grado de autonomía que en Estados Unidos) hasta 1990, cuando sus ocho autoridades reguladoras (de los 12 sectores estudiados) fueron superadas por el impulso que le dio Argentina a la reforma reguladora al crear cinco nuevas autoridades reguladoras en tan solo un año. A partir de nuestro análisis de la historia de las autoridades reguladoras podemos concluir entonces, que el proceso confirma las recomendaciones del enfoque de sectores de política, más que las que se desprenden de aquél centrado en los países. En otras palabras, los modelos de difusión a largo plazo son sectoriales: la innovación en un determinado sector en un país se traslada luego al mismo sector pero en otros países. Por el contrario, el modelo de difusión “nacional” aún permanece ausente: con la única excepción de Chile, ninguno de los países aquí estudiados adoptó la institución de una autoridad reguladora en la mayoría o incluso en muchos de los tres sectores analizados.

Si bien este trabajo no tiene como objetivo establecer una teoría general de la difusión, resulta interesante observar la existencia de algunos episodios singulares, que arrojan luz sobre los orígenes de las instituciones reguladoras latinoamericanas durante las décadas de

1920 y comienzos de 1930. En este sentido, cabe analizar el rol que cumplieron las misiones de consultores estadounidenses en varios países andinos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), entre ellos, E. W. Kemmerer, destacado economista y académico estadounidense, quien contribuyó con la reforma de las instituciones financieras necesarias para garantizar la estabilidad monetaria y el pago de la deuda externa. En efecto, el establecimiento de nuevos bancos centrales responsables de la política monetaria, con una participación mixta –pública y privada– fue impulsado por Kemmerer, si bien algunos sectores domésticos ya habían demandado esto mismo. Más allá de la creación e institucionalización de los sistemas bancarios centrales, Kemmerer también promovió el establecimiento de comisiones reguladoras independientes para los servicios financieros, basándose en los diseños institucionales predominantes en Estados Unidos en esos años (Drake, 1989, 1994) La influencia de las misiones lideradas por Kemmerer muestra que durante la década de 1920 muchos países latinoamericanos adoptaron el modelo estadounidense de política reguladora, y al mismo tiempo permite explicar la emergencia de las primeras instituciones reguladoras en la región.

Más adelante, examinaremos las similitudes y diferencias en el proceso de difusión de las agencias reguladoras antes y después de 1979. Pero antes de avanzar en esto, cabe analizar el segundo período: el advenimiento del Estado regulador y la consolidación de un nuevo orden global caracterizado por la emergencia de un “capitalismo regulador”. Así, mientras que el apartado siguiente se centra en los modelos de difusión sectoriales, el último apartado focaliza en los modelos transnacionales.

Difusión transnacional en la era del capitalismo regulador

Sólo a partir de los años 1990, luego de una ola de reformas que afectara a varios sectores, cabe plantear por primera vez la existencia de modelos de difusión nacionales, e incluso el advenimiento del Estado regulador en América Latina. En este período, el cambio regulador en general y la transformación de las agencias reguladoras en particular se difundió a través de un importante número de sectores y ya no se limitó, como se había dado hasta entonces, a unos pocos sectores, especialmente financieros. Mientras que en el período anterior observamos la difusión de un único sector de un país a otro, ahora se suma la difusión entre sectores, pero dentro de un mismo país, a lo que también se añaden fenómenos agregados, como el proceso de difusión de un país a otro, independientemente de los sectores en cuestión. Como cabía esperar del enfoque centrado en los países, éstos difieren considerablemente en la institucionalización y el diseño de las agencias reguladoras. De lo dicho se desprende entonces que a fin de analizar los modelos nacionales de difusión, resulta necesario distinguir las diferentes dimensiones de variación. Nos centraremos entonces en cinco dimensiones: los países difieren en el ritmo de las reformas; en el grado en que aplican las reformas de manera simultánea; en el alcance que se le da a la implementación de las innovaciones a través de un gran número de sectores; en el grado de autonomía que confieren a sus agencias y, finalmente, en el grado de fragmentación de sus agencias. Las variaciones transnacionales se presentan en la tabla 1. Antes de avanzar en la explicación de estas variaciones, examinaremos la tendencia general.

Tabla 1: Instituciones reguladoras: características organizativas por país

	Número total de agencias reguladoras (AR) [1]	Número de AR autónomas [2]	Duración media del mandato [3]	AR multi-sectoriales (total casos) [4]	Año medio de creación/reforma [5]	Diferencia temporal (desviación estándar) [6]
<i>Alto número de agencias</i>						
Argentina	11	9	3,9	6	1992	4
Brasil	11	10	2,5	4	1997	7,8
Chile	9	7	1,1	2	1985	5
Costa Rica	9	9	4,2	5	1995,5	2,34
Bolivia	9	9	5,1	0	1994	3,8
México	9	7	2,9	4	1993	2,2
Media grupal	9,7	8,5	3,3	3,5	1992,75	4,2
<i>Número medio de agencias</i>						
Colombia	8	4	1,25	2	1994	5,5
Perú	8	8	4,5	2	1993	3,5
Uruguay	8	8	4,75	7	2001	3
Venezuela	8	7	4	0	1995,5	45
Nicaragua	7	7	3,8	4	1995	3,2
Panamá	6	6	5	3	1996	10,8
Ecuador	5	5	4	0	1992,5	1,9
El Salvador	5	5	5,8	2	1996	2,5
Media grupal	6,9	6,25	4,5	2,5	1995,4	9,4
<i>Pequeño número de agencias</i>						
Cuba	4	2	0	2	1995,5	3,8
República Dominicana	4	4	2,5	0	2000	2
Guatemala	4	4	3,25	0	1995,5	1,4
Honduras	4	4	4	2	1995	0,5
Paraguay	4	4	5	0	1995	2
Media grupal	4	3,6	3	0,8	1996,2	1,9
<i>Media de todos los países</i>	7	6,3	3,6	2,4	1994,8	3,7

Referencias: La columna 1 se refiere al número total de agencias existentes en 2002, mientras que la columna 2 muestra el número total de agencias que son nominalmente autónomas y, en la columna 3 se presenta una medida precisa de dicha autonomía. Aquellos casos donde no se establece una clara duración de los mandatos, fueron contabilizados como cero. La columna 4 ofrece una medida del grado de fragmentación de las instituciones reguladoras de estos países, construida a partir del número de casos en los que las instituciones reguladoras sectoriales funcionan bajo un mismo techo organizativo. En la columna 5 presentamos una medida del ritmo de cambio, calculada en base a los casos de creación de agencias o bien de reformas llevadas a cabo a partir de 1979. Finalmente, la columna 6 muestra la desviación estándar de las reformas alrededor del año medio de creación de la agencia.

Los datos de la última fila de la tabla 1 nos permiten aprehender algunas de las dinámicas generales de las reformas. En 2002, los países latinoamericanos cuentan con un promedio de siete sectores cubiertos por agencias reguladoras en los 12 sectores estudiados, siendo la mayoría de estas agencias autónomas (90%). La media del tiempo de cambio corresponde al último trimestre de 1994 para el grupo en su conjunto, y la variación estándar alrededor de este año es inferior a cuatro años. Al movernos desde la última fila a las últimas columnas [5, 6] de la tabla, observamos que la variación en la media del año de creación es muy baja para los tres grupos y que los indicadores de las desviaciones estándares muestran prácticamente un proceso que afecta a todos los grupos al mismo tiempo. Estas coincidencias representan la dinámica general a partir de la cual cabe plantear entonces el advenimiento del Estado regulador.

Referente a las variaciones, el alcance de las reformas (tabla 1, columna 1), podemos dividir a los países en tres categorías según el número de autoridades reguladoras existentes en 2002 (9-12: alto; 5-8: medio; 1-4: bajo). En el primer grupo –aquéllos que cuentan con un mayor número de agencias– encontramos seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Chile, un país con una larga historia de instituciones reguladoras y el único en establecer ya en la década de 1920 autoridades reguladoras en los tres sectores financieros, es también uno de los primeros países en crear agencias reguladoras a nivel sectorial (véase columna 5). Estas reformas coinciden claramente con la temprana privatización liderada por los reformadores tecnocráticos bajo el régimen militar de Augusto Pinochet (Teichman, 2001; Mogueillansky, 2001). Hacia 1990, la actual estructura reguladora chilena ya estaba en funcionamiento y sólo sufrió cambios marginales en los años siguientes. De todas maneras, la ola reformadora de la década de 1990 se inicia con la Argentina de Carlos S. Menem a partir del éxito de la política de convertibilidad (1991) y en el camino hacia una privatización radical, tipo *big-bang*. Durante tres años (1990-1992), Argentina creó o reformó siete autoridades reguladoras en los sectores aquí tratados. En el caso

mexicano, las autoridades reguladoras se establecieron en 1995, coincidiendo con el primer año en el poder del presidente Ernesto Zedillo, así como con una severa crisis financiera. De hecho, las nuevas agencias mexicanas pueden ser pensadas como un intento del nuevo presidente por reformar y modernizar diferentes aspectos de la organización del Gobierno mexicano en un contexto de crisis económica. Por su parte, Brasil presenta uno de los sistemas reguladores más nuevos (la media del año de creación de agencias es 1997). En efecto, la mayoría de las agencias reguladoras fueron creadas durante el segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, anticipándose así a la privatización (Rufin y Romero, 2002). La primera agencia que se estableció, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), fue especialmente diseñada por un grupo de consultoría internacional contratado por el ministro de comunicaciones, y luego fue tomada como modelo para las siguientes agencias que fueron rápidamente establecidas en ese período. Consecuentemente, todas las agencias muestran las mismas características formales, independientemente de su adaptación a las exigencias de cada sector (Pereira y Mueller, 2001). Finalmente, en Bolivia, la implementación de autoridades reguladoras hacia mediados de los años 1990, también se produce en un contexto de privatización a gran escala.

En el segundo grupo de países, aquéllos que presentan un número medio de autoridades reguladoras, encontramos ocho países “lentos” y con variaciones considerables entre sí: Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Así, mientras que Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela crearon ocho agencias cada uno, Ecuador y El Salvador sólo establecieron cinco cada uno.

Finalmente, y en lo que hace al tercer grupo, los “rezagados”, éste incluye cinco países –Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana–, cada uno de los cuales sólo implementó cuatro autoridades en los 12 sectores estudiados.

En cuanto a la dimensión nacional de la variación relacionada con la autonomía de las agencias, la tabla 1 presenta dos medidas diferentes. La

columna 2 muestra la autonomía nominal según se expresa en la ley que rige su actividad. Evidentemente, resulta un indicador restringido y limitado que no abarca las complejidades del diseño institucional. De todas maneras, lo utilizamos por la sencilla razón de que no existen otros índices similares a los que se han desarrollado para el estudio de los sistemas bancarios centrales (Cukierman, 1992) o para el análisis intersectorial en Europa (Gilardi, 2003). Proponemos entonces la utilización de un indicador limitado –la duración del mandato– el cual capta hasta qué punto la posición de quien dirige la agencia es independiente del ejecutivo (véase el apéndice A, para un análisis más amplio).

En este sentido, Chile deviene un caso interesante: si bien aparece como el primer país en consolidar la regulación como sistema de gobernanza en una amplia gama de sectores, las agencias establecidas carecen de elevada autonomía. Mientras que en los sectores de gas y electricidad, por ejemplo, algunos controles importantes permanecen en manos del ministerio, otras agencias no poseen la mínima autonomía formal (agua, medio ambiente, entre otros). Sin embargo, el caso más sorprendente es el de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), el ente regulador de las telecomunicaciones, dado que carece de autonomía nominal e, incluso, organizativa. Establecida en 1977, SUBTEL es formalmente solo un viceministerio, aunque se ha ganado la reputación de ser una de las mejores autoridades reguladoras de la región (Stark, 2001). En la mayoría de las agencias reguladoras chilenas, los responsables son designados por el presidente o el ministerio correspondiente, sin ningún tipo de control legislativo, y los mandatos no tienen una duración fija. Además, sus consejos de administración están integrados por representantes de diferentes unidades ministeriales. Sólo en el caso del banco central existen normas formales que establecen una autoridad independiente de peso y un mandato de diez años para el presidente del banco.

En lo que respecta a las agencias brasileñas y argentinas, éstas han sido diseñadas en un todo de acuerdo con los estándares de buenas prácticas promulgadas por el Banco Mundial. Los procesos de nombramiento, las

normas de composición del consejo, los recursos presupuestarios y otros detalles revelan variaciones mínimas entre los distintos sectores (Pereira y Mueller, 2001). En ambos países, los nombramientos presidenciales requieren la ratificación del Senado.

Por su parte, Costa Rica presenta un rasgo similar, ya que en este país el responsable de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) –agencia reguladora multisectorial en el área de servicios–, también es nombrado por el presidente de la república. Si bien su nombramiento debe ser sometido a un proceso de confirmación legislativa, el responsable de ARESEP se ve obligado a dimitir al cargo una vez finalizado el mandato del presidente. Claramente este esquema evidencia una autonomía limitada y un fuerte control político al establecerse la dependencia directa del presidente. La regulación costarricense en el área financiera también resulta peculiar. El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, compuesto por los ministerios de trabajo y de hacienda, el presidente del banco central y cinco miembros nombrados por este último, ejerce el control sobre la actividad de tres agencias diferentes en estas áreas (mercado de valores, fondos de pensión y servicios financieros) y nombra a los responsables de cada una de estas agencias reguladoras.

En Colombia, excepto en el sector financiero donde la tradición de gobernanza reguladora se remonta a las misiones Kemmerer, la mayoría de las autoridades fueron creadas durante un breve período de tiempo cuando, luego de la sanción de la Constitución de 1991, el país experimentó un período de profunda innovación institucional. Desde un punto de vista formal, la mayoría de agencias resultan muy similares; por ejemplo, todos los responsables son nombrados por el ministerio para un período de tres años, y los ministerios son miembros de los consejos ejecutivos en la mayoría de las agencias, junto con expertos nombrados por el presidente. Por otra parte, y en lo que hace al banco central, éste no muestra una gran independencia en la medida en que el ministro forma parte del consejo. Este mismo modelo de fuerte participación gubernamental en las autoridades reguladoras también se reproduce en varios países centroamericanos, como

El Salvador o Guatemala, lo cual sugiere una cierta influencia de los modelos institucionales colombianos en estos países.

Ahora bien, si pasamos del análisis de casos al examen del promedio grupal, queda claro que no existe una fuerte correlación entre el ritmo y el número de agencias, por un lado, y el grado de autonomía, por otro. En términos de autonomía nominal (columna 2), el promedio grupal de agencias nominalmente autónomas es del 88%, el 91% y el 90%, respectivamente, para los grupos con un número alto, medio y bajo de autoridades reguladoras. Cuando observamos la duración media del mandato, los mandatos más largos (y, por lo tanto, con mayor autonomía) corresponden al grupo “medio” (4,5), seguido del grupo “alto” (3,3) y en último lugar, del grupo “bajo” (3).

La regresión de las dos medidas de autonomía frente al año de creación no sugiere que la autonomía sea más fuerte en el caso de los primeros o los últimos casos de creación de agencias. Si bien creemos que existe una tendencia general a formalizar la autonomía a través de la legislación y que de manera creciente se produce su institucionalización en tanto nuevo convenio de gobernanza reguladora, los datos sobre “autonomía” de los que disponemos son limitados y no ofrecen suficiente evidencia empírica para aceptar esta hipótesis.

La columna 4 aporta algunas indicaciones sobre el grado de fragmentación existente en los diseños institucionales de los países. Aquí encontramos variaciones en el grado en que los países fusionan sus agencias reguladoras en organizaciones “multisectoriales” o en “superagencias”. Así, por ejemplo, un país puede crear dos agencias diferentes para el sector del gas y la electricidad o bien agrupar ambos servicios en una misma organización. La elección puede reflejar la decisión caprichosa de quienes tienen a su cargo el diseño institucional, pero normalmente se justifica en términos del tamaño del sector o de la economía del país, e incluso en referencia a temas de coordinación y cooperación entre agencias reguladoras. Por lo tanto, es factible encontrar países pequeños como Costa Rica y Uruguay donde frecuentemente se utilizan las autoridades reguladoras multisecto-

riales en un intento por paliar los problemas de recursos. Cinco de las nueve agencias reguladoras de Costa Rica se encuentran integradas en una misma estructura (véase ARESEP, más abajo). En Uruguay, sólo una de las ocho agencias (el ente regulador de servicios financieros) funciona como una organización separada, en tanto las restantes agencias asumen un carácter multisectorial. A modo de ejemplo, cabe indicar que el banco central también controla el mercado de títulos y valores, en tanto la agencia de comunicaciones incluye las telecomunicaciones y los servicios postales, y una sola agencia engloba la energía y el agua.

Las autoridades reguladoras multisectoriales también son frecuentes en países más grandes como Brasil o México. Ahora bien, a diferencia de los países pequeños, en éstos generalmente las instituciones reguladoras fusionan dos sectores relacionados, como por ejemplo, el banco y los servicios financieros, o el gas y la electricidad. Por el contrario, los países más pequeños son menos selectivos en cuanto a las esferas de regulación cubiertas por una misma agencia. Cabe aquí mencionar la creación de ARESEP en Costa Rica en 1996, a fin de integrar cinco sectores distintos en una misma estructura. Así, ARESEP sustituyó a la antigua agencia establecida en 1928 para regular la electricidad, y que desde 1963 también ejercía el control sobre las telecomunicaciones. En 1996, este ente queda subsumido en la nueva agencia, la cual interviene además en los servicios postales y en los sectores del gas y el agua. Finalmente, una referencia al caso boliviano, el cual presenta otra variedad institucional. En este país, una agencia horizontal de segundo nivel controla a agencias reguladoras especializadas de primer nivel.

Como ya hemos señalado, durante estos años los procesos de difusión son frecuentemente intrasectoriales dentro de un mismo país, y se producen dentro de un período de tiempo bastante reducido. Al considerar el momento en que se introducen las reformas, encontramos además algunos indicios que muestran que la difusión de amplio alcance de país a país también era importante. Podemos entonces concluir de manera categórica que, aún cuando existe entre los países de la región una tendencia general

hacia la institucionalización de las autoridades reguladoras, son notorias también las variaciones transnacionales que se observan en la manera en que las instituciones son adaptadas a los diferentes escenarios nacionales. En particular, hemos señalado la autonomía y el alcance de las actividades reguladoras como las principales y más importantes dimensiones del cambio. De todas maneras, estas variaciones nacionales sólo plantean una parte del proceso de cambio. A fin de tener una perspectiva ampliada, resulta necesario atender también a las variaciones y rasgos comunes a nivel intersectorial.

Difusión intersectorial en la era del capitalismo regulador

Si bien en América Latina desde 1979 existen variaciones entre los países en términos de la difusión de las autoridades reguladoras, y por lo tanto considerable evidencia en apoyo del enfoque centrado en los países, también son importantes los factores que fundamentan el enfoque centrado en los sectores de la política. Lo dicho se evidencia en las importantes variaciones observadas en las características sectoriales a lo largo de cinco dimensiones: el momento de las reformas, el ritmo temporal de la difusión, su alcance, el grado en que los sectores son regulados por instituciones multi-sectoriales y, por último, el grado de autonomía de las agencias. La tabla 2 recoge las características sectoriales arriba mencionadas. En primer lugar atenderemos a la dinámica general, para luego analizar las variaciones.

La dinámica general se observa, en parte, en los datos de la última fila de la tabla 2. En 2002 todos los sectores estudiados tenían un promedio de 11 agencias reguladoras en los países analizados. Ciertamente, un número significativo teniendo en cuenta que representa el 58% de todos los casos potenciales. Estas agencias muestran otra importante característica: casi todas ellas son de carácter autónomo (9,9 de 11,1 o un promedio del 90%). La media del año de cambio para el grupo como un todo es 1994,

siendo la variación estándar alrededor de este año inferior a cinco años. Al avanzar desde la última fila hasta las últimas columnas [5, 6] de la tabla 2, observamos que la variación en la media del año de creación es muy baja para los tres grupos, en tanto los indicadores de desviación estándar revelan prácticamente un proceso de difusión que afecta a todos los grupos al mismo tiempo.

Tabla 2: Instituciones reguladoras: características organizativas por sector

Sector	Número total de agencias reguladoras (AR) [1]	Número de AR autónomas 9 [2]	Duración media del mandato [3]	AR multi-sectoriales (total casos) [4]	Año medio de creación/reforma [5]	Diferencia temporal (desviación estándar) [6]
<i>Alto número de agencias</i>						
Servicios financieros	19	19	3,63	6	1995	3,8
Bancos centrales	18	18	4,06	4	1993	3,4
Títulos y valores	17	17	3,64	4	1992	9,3
Telecomunicaciones	18	16	3,3	6	1995	2,7
Electricidad	15	14	4,4	8	1996	3,4
Media grupal	17,4	16,8	3,8	5,6	1994,2	4,5
<i>Número medio de agencias</i>						
Competencia	10	9	4,1	0	1992	6,1
Gas	10	9	3,7	6	1995,5	4,9
Agua	12	10	3,25	3	1995	4,3
Media grupal	10,7	9,3	3,7	3	1994,2	5,1
<i>Pequeño número de agencias</i>						
Medio ambiente	4	1	1,25	0	1993	3
Servicios postales	4	4	3,75	4	1995,5	3,8
Producción farmacéutica	4	1	0,75	2	1990,5	7,9
Seguridad alimentaria	2	1	1,5	2	1995,5	5
Media grupal	3,5	1,75	1,8	2	1993,6	4,9
<i>Media de los 12 sectores</i>	11,1	10,7	3,1	3,3	1994	4,8

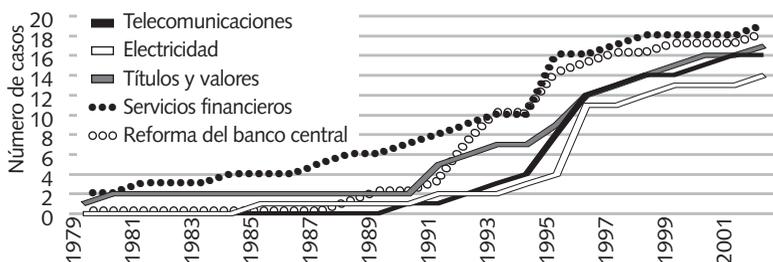
Referencias: La columna 1 muestra el número total de agencias en cada sector para el año 2002, en tanto la columna 2 refiere al número total de agencias que son nominalmente autónomas, y la columna 3 presenta una medida parcial de dicha autonomía. Aquí también, aquellos casos donde no se establece una clara duración de los mandatos fueron registrados como cero. La columna 4 contabiliza el número de países donde la autoridad reguladora se incluye dentro de una organización multisectorial. La columna 5 ofrece una medida del ritmo de cambio obtenida en base a los casos de creación de agencias o bien de reformas implementadas a partir de 1979. Finalmente, la columna 6 presenta la desviación estándar de las reformas alrededor del año medio de creación de la agencia sectorial.

De los rasgos intersectoriales comunes pasamos ahora a las variaciones, comenzando con aquéllas que se observan en las reformas por sector. Dividiremos los sectores en tres grupos según la cantidad de autoridades reguladoras existentes a finales de 2002 (las categorías son: 15-19, alto; 6-14, medio; 1-5, bajo). En el primer grupo con un alto número de agencias, encontramos cinco sectores. Tres de ellos ya han aparecido en nuestro análisis de la historia de las autoridades reguladoras: los servicios financieros, los sistemas bancarios centrales y los mercados de títulos y valores han sido los líderes en el proceso de cambio regulador, desde la década de 1920 en el caso de los servicios financieros y de los sistemas bancarios centrales, y a partir de finales de 1960 en lo que hace a los mercados de títulos y valores. Nuestros datos, que abarcan el momento de su creación y reestructuración (normalmente a través del cambio legal que garantiza más autonomía y responsabilidades), muestran que estos mismos sectores han vuelto a encabezar el proceso (véase gráfico 3). Muy próximos a los tres sectores financieros se ubican dos nuevos ámbitos, los cuales también han experimentado una profunda reestructuración: telecomunicaciones y electricidad. Este grupo difiere significativamente de los otros en términos del número de autoridades reguladoras, aunque resulta similar al grupo que presenta una cantidad “media” de autoridades en términos de la media del año de creación y de la disparidad temporal (véase columnas 5 y 6). Los dos grupos que cuentan con un número alto y medio de agencias también son similares en términos de las medidas de autonomía (véase columnas 2 y 3). El ratio de agencias autónomas con respecto al total es del 96% en el grupo alto y sólo del 87% en el grupo medio, si bien las medidas de duración media del mandato resultan bastante similares (3,8 y 3,7 respectivamente).

Por el contrario, los sectores que cuentan con “bajo” número de autoridades reguladoras (que oscilan desde dos casos para el sector de seguridad alimentaria a cinco casos en el área medioambiental) parecen tener un bajo nivel de autonomía. Un análisis más detallado de los datos revela que las agencias en los servicios postales, el único “sector económico” en este grupo, goza de niveles de autonomía similares a los de los demás

grupos. Ciertamente, los bajos niveles de autonomía constituyen una característica de los sectores de regulación social (como se da en Estados Unidos; véase Shapiro, 1997). De lo dicho se desprende entonces que las variaciones en el grado de autonomía de las agencias no sólo responden a patrones nacionales, sino que se encuentran determinadas, en gran medida, por las pautas sectoriales.

Gráfico 3: Difusión de agencias reguladoras y reformas en los sectores líderes: 1979-2002



Fuente: Véase apéndice A

La columna 4 de la tabla 2 examina las variaciones entre sectores en términos de la frecuencia con que las agencias de un determinado sector funcionan como agencias “separadas”. Así, entre las 19 agencias de servicios financieros, 13 son autónomas y seis (distribuidas entre Argentina, Brasil, Cuba, Honduras, México y Nicaragua) pertenecen a agencias multisectoriales. Una primera lectura de los datos muestra claramente que existen importantes variaciones entre los 12 sectores en términos de la frecuencia de las agencias multisectoriales. Los promedios grupales para los grupos con un número alto, medio y bajo de autoridades reguladoras son 4, 6, 3 y 2 respectivamente. De todas maneras, la forma correcta de comparar estas cifras es calculando el número de casos multisectoriales como una proporción del número total de agencias reguladoras (esto es, tomando los datos de la columna 4 y dividiéndolos por la columna 1). Así, la comparación muestra un ratio mucho mayor de instituciones multisectoriales en el

grupo “donde existe un reducido número de autoridades reguladoras”, en tanto el ratio para los otros dos grupos resulta relativamente similar. Por otra parte, al prestar más atención a las proporciones sectoriales que a los datos grupales, resulta evidente una fuerte y clara tendencia a crear agencias medioambientales separadas, si bien esta tendencia no resulta tan evidente en la campo de la regulación social como un todo. Existen dos casos extremos en nuestros datos. Por un lado, se ubican las agencias de servicios postales y seguridad alimentaria, que en todos los países dependen de organizaciones multisectoriales y, por otro, los sectores relativos a la competencia, las telecomunicaciones y el sistema bancario central, todos éstos dominados por agencias separadas.

A continuación nos centraremos en ciertas características de algunos de los sectores aquí analizados. Al combinar el número de autoridades reguladores, la media del año de creación y la historia de las instituciones reguladoras desde 1920, surge que el sistema bancario central constituye el sector que ha marcado el ritmo en el proceso de difusión de las reformas, confirmando entonces lo que ya comentáramos en el apartado “Perspectiva histórica” al analizar la evolución de los bancos centrales en la región. La tabla 3 resume estos cambios en el tiempo.

En este punto, cabe hacer referencia a dos cuestiones. En primer lugar, el aporte del sistema bancario central al diseño institucional del Estado regulador está dado por una tradición de autonomía y de relaciones distantes entre los ministros y los banqueros centrales¹¹. Esta autonomía se vio luego reforzada con la ola reformista de la década de 1990. Sin embargo, y éste es el segundo elemento a destacar, esta nueva era de reformas no comenzó con los sistemas bancarios centrales. En realidad, fue el sector de los servicios financieros quien inició el camino en la difusión de las reformas. En términos generales, los países reformaron primero los sectores financieros,

11. En una escala de 0 a 1, las medidas del grado de independencia de los bancos centrales para 12 de los países aquí estudiados fue bastante elevada: 0,36 para el período de 1972-1989 (datos de Cukierman, 1992).

y sólo en una segunda etapa iniciaron cambios en los bancos centrales a fin de concederles autonomía (véase gráfico 3). De todos modos, cabría pensar que los bancos centrales se mantienen incluso hoy como las agencias líderes en el marco del Estado regulador en términos de autonomía, aún cuando nuestros indicadores de autonomía nominal y duración del mandato no lo reflejen. De hecho, nuestros indicadores los sitúan junto al sector de la electricidad y la competencia en el nivel más alto respecto del indicador de duración del mandato (véase nuevamente la tabla 2). Un indicio de esta expectativa está dado por el hecho de que incluso en países como Chile y México, donde las instituciones reguladoras generalmente han tenido escasa autonomía, los bancos centrales sí han gozado de una fuerte autonomía.

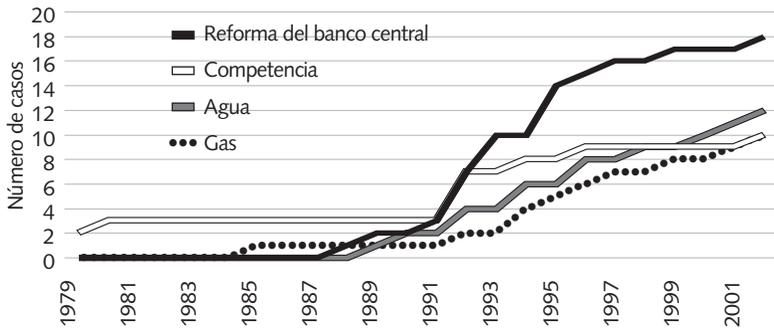
Tabla 3: Olas de reformas de los sistemas bancarios centrales por países

	Año de creación [1]	Año de nacionalización [2]	Año de consolidación autonomía-reforma [3]
Argentina	1935	1935	1992
Bolivia	1928	1939	1995
Brasil	1964	1964	1988
Chile	1925	1975	1989
Colombia	1923	1973	1992
Costa Rica	1950	1950	1995
Cuba	1948	1959	1997
R. Dominicana	1947	1947	2002
Ecuador	1927	NN	1992
El Salvador	1934	1961	1991
Guatemala	1926	1945	1993
Honduras	1950	1950	1996
México	1925	1931	1993
Nicaragua	1960	1960	1999
Panamá	--	--	--
Paraguay	1952	1952	1995
Perú	1931	1962	1993
Uruguay	1967	1967	1995
Venezuela	1939	1939	1992
Media grupal	1937	1952	1993

Referencias: La columna 1 alude a la creación institucional del banco central como autoridad reguladora, la cual presenta generalmente la forma de una entidad mixta, es decir, público-privada. La columna 2 se refiere al año en que el estado asume el control general del banco central (en algunos casos, esta fecha coincide con la de su creación). Finalmente, la columna 3 indica el año en que la nueva legislación consolida la autonomía del banco central.

El gráfico 4 presenta los modelos de difusión de tres sectores “rezagados” con un número medio de agencias, frente a los modelos de reformas en el sector “pionero”, es decir, en el sistema bancario central. Si bien el papel marginal del gas en algunos países y el hecho de que el agua frecuentemente sea suministrada por autoridades locales o provinciales podría explicar el número relativamente reducido de agencias reguladoras en estos sectores, resulta sorprendente que las autoridades en el área de la competencia se ubiquen, en términos de sus reformas, por detrás de agencias sectoriales más específicas. En cierta medida, lo dicho se explica por el tamaño de los países: parecería ser que los países pequeños como Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, por la razón que sea, se muestran menos propensos a establecer autoridades de competencia.

Gráfico 4: Difusión de agencias reguladoras en sectores rezagados: versus la reforma de los sistemas bancarios centrales: 1979-2002



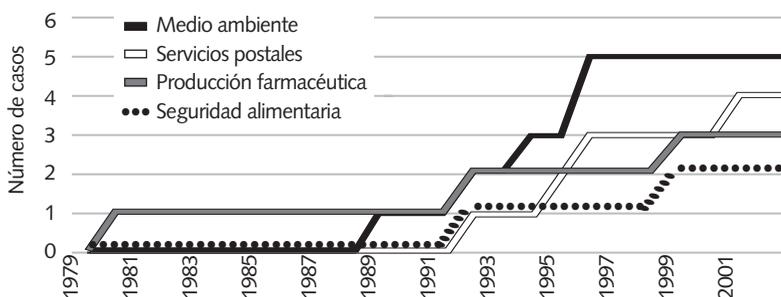
Fuente: Véase apéndice A

A lo largo del estudio, hemos identificado cuatro sectores rezagados. Todos ellos, con la única excepción de los servicios postales, son sectores sociales (véase gráfico 5). De todas maneras, queda por determinar con claridad cuál es la dinámica específica que asume la difusión en estos

sectores. Incluso en el caso de que otros países se sumen rápidamente al tren de las reformas reguladoras en estos sectores, no existe ninguna garantía de que se repita este mismo patrón.

El hecho de que algunos de los países más grandes de la región hayan avanzado en esta dirección podría indicar que los más pequeños les seguirán. Hasta el momento lo que surge con claridad es un predominio de los países grandes en el establecimiento de autoridades reguladoras en el área de seguridad alimentaria (sólo Argentina y Brasil cuentan con autoridades reguladoras en este sector), de producción farmacéutica (aquí Argentina, Brasil, Chile y Cuba han establecido agencias reguladoras) y control medioambiental (donde Brasil y México son los pioneros). Ciertamente, la regulación social será una de las arenas que más desafíos plantee a la acción estatal y al proceso de difusión en los próximos diez años. De acuerdo con un estudio comparativo que realizamos en términos de la dinámica de las reformas en Europa, queda claro que, mientras que las tasas de difusión en esferas de regulación económica son similares en las dos regiones, en lo que respecta a la regulación social, en cambio, se han establecido aproximadamente el doble de agencias en Europa que en América Latina (Jordana y Levi-Faur, 2003).

Gráfico 5: Difusión de agencias reguladoras en sectores rezagados: 1979-2002



Fuente: Véase apéndice A

En suma, a través de este estudio observamos que la difusión sectorial del modelo de agencia reguladora dentro de determinados sectores y entre distintos países se mantiene como una vía muy importante para el desarrollo del Estado regulador. El modelo de difusión de los bancos centrales, anteriormente examinado, ha sido reproducido de manera exacta por otros sectores “pioneros”, y es el de las telecomunicaciones el caso más claro. La importancia de la difusión dentro de los sectores también queda demostrada tanto por las notables similitudes en los modelos de difusión sectorial como por las variaciones institucionales (por ejemplo, autonomía y fragmentación) cuando se la compara con los procesos de difusión nacionales.

Conclusiones

Cabe ahora presentar algunas conclusiones a la luz de nuestra investigación sobre el proceso de reestructuración estatal en América Latina.

A lo largo del trabajo hemos expuesto la poderosa lógica que subyace al argumento que plantea la emergencia del Estado regulador en la región. Si bien la evidencia de la que disponemos respecto de este proceso se limita en realidad a la creación de nuevas autoridades reguladoras y al amplio proceso de delegación, éstos no constituyen aspectos marginales del cambio. Del mismo modo, otros estudios revelan un profundo proceso de privatización en la región (Brune y Garrett, 2000, Meseguer, 2003; Levi-Faur, 2004c). Aunque muy importantes, estos indicios resultan parciales. Por ejemplo, no queda claro si otras características del Estado regulador, como la proliferación de mecanismos de regulación y la formalización de relaciones, se encuentran igualmente difundidas o si de ser así, éstas han alcanzado el mismo grado de generalización que en Europa. En otras palabras, todavía nos encontramos en una fase muy inicial del estudio del auge del Estado

regulador en América Latina y en nuestros esfuerzos por aprehender las características particulares de este proceso de cambio que distinguen a América Latina del resto del mundo. Asimismo, recién estamos comenzando con el estudio de los mecanismos que impulsan el proceso de difusión entre naciones y entre sectores.

Ahora bien, más allá del camino que finalmente tomemos para estudiar la difusión en general y el Estado regulador en particular, entendemos que lo óptimo sería estudiarlos de forma comparada, utilizando variaciones temporales, sectoriales y nacionales. En el futuro deberíamos investigar los mecanismos concretos a través de los cuales se produce la emulación y el aprendizaje, y que operan a través del tiempo, de los sectores y países. Deberíamos además estudiar de qué manera estas variaciones definen las características de la difusión de agencias.

Finalmente, una observación para los comparativistas en general. Tradicionalmente, la mayoría de los estudios de política y de políticas comparadas se han centrado en países. De hecho, la cantidad de diseños de investigación que comparan países es mucho mayor que el de aquéllos que confrontan sectores. Si bien son muchas las razones que justifican el sesgo hacia las comparaciones entre países, por no decir los extraordinarios estudios realizados en base a este diseño, existen muchas razones para creer que los sectores también son importantes, con lo cual resulta de gran utilidad y productividad prestar mayor atención a los enfoques intersectoriales y, especialmente, a las combinaciones de enfoques transnacionales e intersectoriales (véase Levi-Faur, 2004b).

La efectividad de nuestro enfoque queda confirmada por dos hallazgos en particular. El primero se refiere a la posibilidad de equilibrar la tendencia a enfatizar los orígenes estadounidenses del Estado regulador, por un lado, y a ignorar o marginar sus orígenes sectoriales, a saber, los siglos de bancos centrales independientes en Europa, por otro. Aunque algunos investigadores han desafiado los “orígenes estadounidenses” de

la gobernanza mediante comisiones independientes, llegando incluso a demostrar la existencia de dichas comisiones en otros países y regiones, sus argumentos generalmente asumen un marco netamente nacional (por ejemplo, nosotros británicos/alemanes/suecos contábamos con esta institución antes que fuera implementada por los estadounidenses). Ahora bien, si consideramos los efectos de la autonomía institucional de los bancos centrales y los orígenes europeos de estas instituciones, podría entonces plantearse una versión diferente respecto de los orígenes del Estado regulador y de las autoridades reguladoras. Esta observación resulta especialmente importante ya que, si es de nuestro interés examinar los procesos actuales de difusión, debemos decidir dónde estableceremos la línea divisoria entre procesos de difusión, sectoriales y nacionales. Consideremos, por ejemplo, el uso del concepto de comunidades epistémicas. Si las comunidades epistémicas son importantes vectores de reformas, ¿en qué medida son sectoriales (especialistas en agua, por ejemplo) o nacionales (grupos de políticos economistas o reformistas)?

No menos importante es nuestra segunda observación: si bien las primeras fases de la difusión de las autoridades reguladoras en la región muestran modelos sectoriales, las últimas fases, en cambio, presentan significativas características nacionales. Ciertamente, este resultado deviene paradójico en una era que celebra la desaparición del Estado-nación. Durante la década de 1990, los estados latinoamericanos fueron más capaces de implementar ideas abstractas sobre las prácticas de buena gobernanza que en la década de 1920 y en adelante.

¿Cabría pensar esta capacidad como una mejora en el poder de transformación de los estados (Weiss, 2003; Coleman, 2003)? De ser así, esto reforzaría, sin duda alguna, la tesis de quienes cuestionan el argumento de la desaparición del Estado-nación. Nos complace entonces enormemente puntualizar que estos resultados se alcanzaron a través de un diseño de investigación donde se combinaban dos enfoques: por sectores y países.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, M. M. y COLEMAN, D. W. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". *British Journal of Political Science*. Vol. 19 (1989). P. 47-67.
- BIGLAISER, G. y DANIS, M. "Privatization Under Democracy Versus Authoritarian Rule". *Comparative Political Studies*. Vol. 25. No. 1 (2002). P. 83-102.
- BERNSTEIN, M. H. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press, 1955.
- BRAITHWAITE, J. y DRAHOS, P. *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- BRUNE, N. y GARRETT, G. "The Diffusion of Privatization in the Developing World". Documento preparado para la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, 30 de agosto-3 de septiembre, 2000.
- COLEMAN, D. W. "Governing Global Finance: Financial Derivatives, Liberal States, and Transformative Capacity". En: Weiss, L. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 271-292
- CUKIERMAN, A. *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- DOLOWITZ, D. y MARSH, D. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making". *Governance*. Vol. 13. No. 1 (2000). P. 5-24.
- DRAKE, P. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, NC: Duke University Press, 1989.
- DRAKE, P. "La creación de los bancos centrales en los países andinos". En: Tedde y Marichal (coord.) *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina: Sudamérica y el Caribe*. Vol. 2. Madrid: Banco de España, 1994.

- EDWARDS, S. *Crisis and Reform in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- EISNER, A. M. *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 2ª edición, 2000.
- ELGIE, R. y THOMPSON, H. *The Politics of Central Banks*. London: Routledge, 1998.
- FREEMAN, G. "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation". *Journal of Public Policy*. Vol. 5 (1986). P. 467-496.
- GILARDI, F. "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison". Documento presentado en Workshop Delegation in Contemporary Democracies, ECPR Joint Sessions, Edimburgo, 29 de marzo-2 de abril, 2003.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HOLLINGSWORTH, J. R., SCHMITTER, P.C. y STREECK, W. "Capitalism, Sectors, Institutions and Performance". En: Hollingsworth et al. (eds.) *Governing Capitalist Economies*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 1994. P. 3-16.
- JORDANA, J. y LEVI-FAUR, D. "The Rise of the Regulatory State in Latin America". Documento presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 28-31 de agosto, 2003.
- JORDANA, J. y LEVI-FAUR, D. (eds.) *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. London: Edward, 2004.
- KOCK de, M. H. *Central Banking*. Londres: Crosby Lockwood Staples. 4ª edición, 1974.
- LEVI-FAUR, D. "Herding towards a New Convention: On Herds, Shepherds, and lost Sheep in the Liberalization of Telecommunications and Electricity Industry". Documento presentado en la Primera Conferencia General del ECPR, septiembre de 2001. Disponible en Nuffield College *Working Paper in Politics*, W6-2002, Oxford, 2002.

- LEVI-FAUR, D. "Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity". Documento presentado a la Gobernanza, 2004a.
- LEVI-FAUR, D. "Comparative Research Design in the Study of Regulation: How to Increase the Number of Cases without Compromising the Strengths of Case-oriented Analysis". En: Jordana, J. y Levi-Faur, D. (eds.). *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. London: Edward, 2004b.
- LEVI-FAUR, D. "On the Net Impact of the European Union Policy Process: The EU's Telecoms and Electricity Regimes between the Global and the National". *Comparative Political Studies*. Vol. 37. No. 1 (2004c). P. 3-29.
- LEVI-FAUR, D. y VIGODA-GADOT, E. "New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making". En: Levi-Faur, D. y Vigoda-Gadot, E. (eds.). *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*. Nueva York: Marcel Dekker, 2004d.
- LEVY, B. y SPILLER, P. *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LOUGHLIN, M. y COLIN, S. "The Regulatory State". En: Dunleavy, P., Holliday, I., Gamble, A. y Peele, G. (eds.) *Developments in British Politics* 5. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- LÜTZ, S. "Convergence within National Diversity: A Comparative Perspective on the Regulatory State in Finance". *Journal of Public Policy*, 2004.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAJONE, G. "From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance". *Journal of Public Policy*. Vol. 17. No. 2 (1997). P. 139-167.
- MAJONE, G. "The Regulatory State and its Legitimacy Problems". *West European Politics*. Vol. 22. No. 1 (1999). P. 1-24.

- MANZETTI, L. (ed). *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*. Miami: North-South Center Press, 2000.
- MESEGUER, C. "The Diffusion of Privatisation in Industrial and Latin American Countries: What Role for Learning?". Documento presentado en el taller "Internationalization of Regulatory Reforms: The Interaction of Policy Learning and Policy Emulation in Diffusion Processes". Berkeley, 24-25 de abril, 2003.
- MOGUILLANSKY, G. "Privatizaciones e inversión: ¿Podrá el pasado repetirse en el presente?". Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- MORAN, M. *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MURILLO, M. V. "Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America". *World Politics*. Vol. 54. No. 4 (2002). P. 462-493.
- NORDLINGER, E. "Taking the State Seriously". En: Weiner, M. y Huntington, S. P. (eds.) *Understanding Political Development*. Boston: Little, Brown, 1987. P. 353-390.
- PAYNE, J. M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC : Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance [Producer]. Johns Hopkins University Press [distributor], 2002.
- PEREIRA, C. y MUELLER, B. "Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil". *Working Paper* (2001). ECPR Standing Group on Analytical Politics and Public Choice.
- POWER, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- O'DONNELL, G. A., SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. "Administrative Reforms in a Globalized World: Human Resource Management in Latin America's Public Administration". En: Levi-Faur, D. y Vigoda-Gadot, E. (eds.). *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*. Nueva York: Marcel Dekker, 2004.

- REMMER, L. K. "The Politics of Neoliberal Economic Reform in South America, 1980-1994". *Studies in Comparative International Development*. Vol. 33. No. 2 (1998). P. 3-29.
- REMMER, L. K. "The Politics of Economic Policy and Performance in Latin America". *Journal of Public Policy*. Vol. 22. No. 1 (2002). P. 29-59.
- RODRIK, D. "Understanding Economic Policy Reform". *Journals of Economic Literature*. Vol. 34, 1996. P. 9-41.
- ROGERS, M. E. *The Diffusion of Innovations*. New York: Free Press. 5ª edición, 1995.
- ROSS-SCHNEIDER, B. y HEREDIA, B. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. University of Miami, Florida: North-South Centre Press, 2003.
- RUFIN, C. "The Political Economy of Institutional Change in the Electricity Supply Industry". Tesis presentada al Committee on Public Policy como cumplimiento parcial de los requisitos para obtener el Doctorado en Filosofía, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2000.
- RUFIN, C. y EVANÁN, R. "Sustainability of Regulatory Reform in Latin America: A Comparative Analysis of Brazil, Bolivia and Panama". *Working Paper* (2002). Washington DC: Inter-American Development Bank.
- STALLINGS, B. y PERES, W. *Growth, Employment, and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Brookings Institute, 2000.
- SHAPIRO, M. "Independent Agencies: U.S. and E.U.". *Journal of European Public Policy*. No. 4 (1997). P. 276-91.
- SPILLER, P., STEIN, E. y TOMMASI, M. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes". *Leitner Working Paper* (2003-03). Yale Center for International and Area Studies.
- STARK, C. "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", CLAD-Naciones Unidas, 2001.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf>

- TEDDE, P. y MARICHAL, C. (eds.) *La formación de los bancos centrales en España y América Latina, Siglos XIX y XX*. Madrid: Banco de España, 1994.
- TEICHMAN, J. A. *The Politics of Freeing Markets in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001.
- VELLINGA, M. *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998.
- WHITEHEAD, L. "State Organization in Latin America since 1930". En: Bethell, L. *The Cambridge History of Latin America*. Vol. VI (1994). Cambridge University Press. P. 3-95.
- WEISS, L. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Apéndice A: Base de datos sobre agencias reguladoras. Criterios de clasificación y fuentes

La base de datos incluye 19 países y 12 sectores (es decir, un total de 228 casos sectoriales). La unidad de análisis es un sector de un país durante 83 años, en el período comprendido entre 1920 y 2002. Contamos entonces con un total de 18.924 observaciones. Hemos identificado autoridades reguladoras en todos los países latinoamericanos, excepto en Surinam y Guyana en Sudamérica, y en Belice en Centroamérica. En el Caribe, se han incluido Cuba y la República Dominicana pero se han excluido otros microestados y países fuera de la esfera de influencia portuguesa y española. Los 19 países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

A fin de elaborar la base de datos, se han seleccionado las autoridades reguladoras públicas de 12 sectores diferentes, los cuales representan una amplia variedad de controles públicos sobre distintas esferas económicas y

sociales. En términos de “regulación económica”, hemos incluido nueve sectores donde el diseño de la regulación y el control de la actividad, en su totalidad o en parte, busca optimizar el funcionamiento de los mercados, haciéndolos más competitivos a fin de alcanzar un objetivo fundamental: mejorar la satisfacción del cliente y la eficiencia global del sistema productivo (competencia, telecomunicaciones, electricidad, gas, agua, servicios postales, banco central, títulos y valores, servicios financieros). Además, incluimos tres sectores de “regulación social”, la cual busca paliar los impactos sociales derivados del libre funcionamiento de los mercados (seguridad alimentaria, productos farmacéuticos y medio ambiente).

Criterios para la inclusión

La selección de las autoridades reguladoras se ha hecho en base a dos criterios. En primer lugar, y en términos de composición, se encuentran integradas por una unidad organizativa claramente independiente del ministerio responsable del sector. En segundo lugar, las principales funciones de la unidad organizativa son reguladoras, es decir que dichas agencias participan en la elaboración de normas más que en la distribución o la redistribución.

Gestión de las instituciones multisectoriales

Cuando una institución reguladora cuenta con responsabilidades en más de un sector, la misma autoridad reguladora y sus características son consideradas repetidamente respecto de todos aquellos sectores sobre los cuales incide. Por lo tanto, el número de instituciones reguladoras puede ser efectivamente más pequeño que el número total de autoridades reguladoras identificadas para cada país en la base de datos. Asimismo, hemos contabilizado para cada país y sector, el número de casos en que existen estas instituciones multisectoriales. De esta manera, para un país registramos el número de sectores que se incluyen en las agencias multisectoriales; y para un sector, contabilizamos el número de países donde éste se incluye en una institución multisectorial.

Gestión del ciclo de vida de las instituciones reguladoras

Las instituciones reguladoras tienen un ciclo de vida organizativo: cada año puede crearse un determinado número de instituciones, en tanto otras pueden desaparecer (con lo cual el gobierno asume nuevamente sus funciones) o, lo que es más común, se produce la integración (se establece una nueva institución a partir de varias ya existentes), la absorción (una institución existente absorbe a otra) o bien la separación (una institución se divide en dos o más). En la base de datos hemos incluido referencias a estos cambios, indicando también el año en que se producen.

Creación y autonomía

Una autoridad reguladora es considerada autónoma cuando la autonomía se menciona explícitamente en las normas escritas que rigen su funcionamiento. De esta manera, documentamos la autonomía nominal en lugar de la sustantiva. Este criterio se aplica con algo más de flexibilidad en el caso de los bancos centrales antes de 1979, donde observamos las características organizativas de las instituciones y su lugar en la escala burocrática a fin de determinar su grado de autonomía. En cambio, para el período posterior a 1979, primero analizamos si la ley que establece la agencia incluye una declaración de autonomía y de no ser así, controlamos que por lo menos se establezca un mandato de duración fija para el responsable de la agencia antes de decidir sobre su autonomía. Si bien estos criterios no resultan muy exigentes en relación a la asunción de independencia, entendemos que sí nos permiten indicar si se han introducido un mínimo de innovaciones, aunque sólo sean de carácter formal, para aumentar los costos de interferencia del gobierno en la actividad de la autoridad reguladora. Nuestro objetivo es determinar en qué medida los criterios de decisión basados en el supuesto de la delegación están presentes en la configuración de estas instituciones. De esta manera, los criterios utilizados nos permiten exponer dos series diferentes para las instituciones reguladoras. Mientras que la primera se refiere al año de creación de la autoridad reguladora, la segunda alude al año en que dicha agencia alcanza la autonomía.

Fuentes

La principal fuente para la construcción de la base de datos ha sido la información disponible en las páginas web de las autoridades reguladoras, donde se ha efectuado un examen exhaustivo de la información disponible sobre las características de cada institución. En la mayoría de los casos, la información sobre las variables seleccionadas se ha extraído directamente de las disposiciones legales para estas instituciones (leyes, decretos, regulaciones, estatutos, entre otras); en otros, se ha recurrido al marco legislativo general de cada país. Otras fuentes incluyen las organizaciones internacionales y multilaterales de agencias reguladoras, periódicos y boletines.