

Capacidad estatal para la gestión de la regulación: un enfoque conceptual

Diego Pablo Pando

Si bien se suele reconocer en el ámbito de la ciencia política que sin un entendimiento de la dinámica de los actores no se puede comprender totalmente el proceso de elaboración de políticas públicas, la mayoría de los análisis evitan abordar esta cuestión, en parte por el predominio de una visión normativa pero también debido a una falta de voluntad para penetrar en las complejidades propias de este proceso.

En este sentido y a partir de la problemática de la regulación de servicios públicos como objeto de estudio, intentaremos avanzar en esta progresiva diferenciación de un espacio de confluencia entre tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política, dada la incapacidad de las aproximaciones más clásicas para reflejar la compleja realidad de las políticas. Dicho espacio de confluencia estará conformado por el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización. Se trata, como apunta Mintzberg (1990), de ir de safari, superando estrecheces que sólo logran saber cada día más de “piernas” o “cabezas”, pero no contribuyen a reconocer cómo es en realidad el “animal” que buscamos.

Esta tendencia al eclecticismo parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la problemática de la regulación de servicios públicos. Es probable que dicha complejidad haga más inciertas nuestras inferencias, pero no tiene por qué hacerlas menos científicas. Como bien nos dice Schelling: *“La pregunta no es cómo el fenómeno debe ser cambiado, torcido, restringido o distorsionado para hacerlo explicable, cueste lo que cueste, en base a principios que de una vez y para siempre hemos decidido no trascender. La pregunta es hasta qué punto debemos ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción al fenómeno”* (1978: 54).

1- ¿Porqué es necesaria la regulación?

Las perspectivas predominantes en los estudios de regulación de servicios públicos son aquellas que se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos. Sosteniendo la necesidad de trascender la lógica mercantil para definir las opciones de acción estatal que se pueden ejercer mediante la política regulatoria, nuestra perspectiva considera a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. A continuación, y pese a que está fuera del alcance de este trabajo describir con detalle los fundamentos económicos, presentamos un conjunto de elementos básicos que justifican la regulación de servicios públicos desde los enfoques de mercado, para luego exponer nuestra visión acerca de por qué es necesaria la regulación.

1.1 Los enfoques de mercado

Desde lo que hemos dado en denominar enfoques de mercado, existen dos tipos de argumentos que, aunque conducen a conclusiones análogas sobre la necesidad de regular, aportan matices distintos a la respuesta de porqué es necesaria la regulación. Si bien ambos tipos de argumentos propician la intervención estatal vía regulación, el primero, desde la economía de la información, tiende a identificar esta intervención como un complemento a los mercados, mientras que el segundo, desde los “fallos del mercado”, identifica esta intervención como moderadora de los mismos (Lasheras, 1999). Veamos con más detalles en qué consisten ambos tipos de argumentos.

1.1.a Problemas de información

Stiglitz (1989) plantea que los problemas de información se encuentran presentes en cualquier actividad humana y, en particular, afectan a las decisiones económicas impidiendo que el mercado, como modelo, conduzca a soluciones óptimas.

En este sentido, no pueden existir mercados que cubran todos los riesgos inherentes a los intercambios presentes y futuros. Por ejemplo, en aquellas inversiones que tienen un período especialmente largo de recuperación como la generación eléctrica mediante energía nuclear, la cual se sitúa en torno a los 50 años, es imposible que puedan existir mercados en los que se intercambien todos los riesgos vinculados a estos proyectos. Dado este nivel de incertidumbre, la cantidad de información necesaria resulta no sólo intratable por los agentes económicos, sino que es directamente imposible de obtener. No se pueden calcular todas las posibilidades de riesgo del futuro ni determinar las probabilidades asociadas a cada una de ellas. De esta manera, los mercados no pueden situar todos los riesgos de acuerdo con la diferente valoración que cada agente tenga de los mismos porque el futuro no se puede prever y, en consecuencia, dado que los mercados no pueden ser completos, se producirán asignaciones no eficientes¹.

Por otro lado, cuando la información no es perfecta también aparecen problemas de selección adversa que impiden obtener asignaciones eficientes debido a que los agentes económicos intentan aprovechar las diferencias de información para maximizar beneficios. A modo de ilustración, el precio de los contratos de largo plazo para el suministro de energía eléctrica acordado entre generadores y consumidores puede ocasionar la expulsión del mercado de las empresas de generación que utilizan tecnologías más caras (por ejemplo, la térmica). Estas tecnologías, aunque sean las más caras, también son las más flexibles debido a que pueden variar su producción en poco tiempo mediante adaptaciones a los cambios inesperados de demanda. Dado que los contratos se irán firmando según las mejores ofertas en precio y que cada consumidor no puede identificar la tecnología utilizada en la energía que consume, aunque los consumidores demanden esa flexibilidad y se encuentren dispuestos a pagar por ella, pueden no firmar contratos con este tipo de centrales. Así, al no tener la información suficiente para observar esta característica de la energía que consumen y que afecta al sistema eléctrico en su totalidad, los consumidores pueden terminar expulsando del mercado a las empresas que la aportan.

Finalmente, también existen problemas de “riesgo moral” o de manipulación de comportamientos. El ejemplo de la flexibilidad que aportan las centrales térmicas al sistema de energía eléctrica ante variaciones no esperadas de la demanda puede utilizarse también para ilustrar este riesgo. Si las empresas de generación que aportan mayor flexibilidad son las más caras y el precio acordado en los contratos no distingue entre energía que tiene esta cualidad y la que no la tiene como consecuencia de que no hay información para ello, las empresas, una vez pactado un precio en el contrato, tendrán incentivos para sustituir energía flexible por energía rígida, generada mediante centrales que utilicen tecnologías más baratas. Así como en el caso de selección adversa los problemas de información alteraban la composición de la oferta, en este caso dichos problemas alteran el comportamiento de los generadores y provocan ineficiencias. El consumidor podría estar pagando una flexibilidad que las empresas no están produciendo.

Pese a que los ejemplos utilizados para ilustrar estos problemas de información pudieran inducir a pensar que se trata de situaciones particulares, Stiglitz (1989) sostiene que incluso ante problemas de información no muy relevantes como aquellos cuyos costes de corregir las asimetrías son relativamente pequeños, el equilibrio de los mercados puede no existir. Por lo tanto, los problemas de información no deben considerarse como una excepción, sino más bien como una regla general presente en las actividades económicas.

¹ En este apartado utilizamos el concepto de eficiencia de Pareto. Así, una asignación de precios, cantidades y rentas es pareto-eficiente cuando no existe asignación alternativa que, dejando a todos los agentes económicos al menos tan satisfechos como antes, consiga que alguno o algunos estén mejor.

1.1.b Fallos del mercado

Los economistas neoclásicos han sido quienes, al desarrollar el concepto de “fallos del mercado”, determinaron las condiciones en las que resultaba necesaria la intervención estatal en la economía.

La presencia de externalidades constituye un “fallo del mercado” que justifica la intervención estatal. Se trata de situaciones en las que la ganancia de ciertos productores o la satisfacción de ciertos consumidores están afectadas por los comportamientos de otros productores y consumidores. En la medida en que existen beneficios y costos asociados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por los mecanismos de mercado, es el sector estatal quien debe intervenir para aplicar correcciones al precio de mercado para que los actores incorporen los efectos externos en sus cálculos económicos y se eviten los sacrificios en términos del bienestar. Por ejemplo, el valor que posee una red telefónica con muchos clientes conectados es mayor para cada cliente que el valor de conectarse a una red con pocos clientes. Cada cliente nuevo que se conecta implica un beneficio a los demás y este beneficio debería estar incorporado en el precio de conexión a la red, lo cual significaría que, cuando la red está en expansión, nadie debería cobrar a los nuevos clientes, quienes deberían estar subvencionados por ese valor que aportan. Sin embargo, es muy difícil definir unos derechos de propiedad² que incorporen estos efectos y cuyos precios puedan determinarse mediante la libre negociación de los interesados y que incorporen estos beneficios de conectarse a la red, especialmente si consideramos que la red requiere de importantes inversiones iniciales para alcanzar una capacidad determinada. Si se incorporasen los efectos externos de la red, los futuros clientes deberían financiar una mayor proporción de los costes de inversión que los clientes que primero se conectan a la misma dado que hasta sobrepasar una cierta masa crítica los primeros aportan mucho más valor a la red que los últimos. Ante esta situación, es probable que ningún promotor esté dispuesto a realizar la inversión inicial sin la existencia de una regulación que asegure la recuperación de las inversiones una vez que la red haya sido construida.

Un segundo “fallo del mercado” se origina a partir de la presencia de indivisibilidades vinculadas a ciertos bienes que un individuo puede consumir sin disminuir en nada el consumo de otros y disuaden a la iniciativa privada de encarar su provisión por cuanto es un bien que si está disponible para un consumidor lo está disponible para todos los demás. Por ejemplo, un parque natural con especies animales y vegetales en vías de extinción es un bien del que disfrutan no sólo aquellos que lo visitan con frecuencia, sino que tiene un valor económico para los habitantes de la región, del país y del mundo, incluyendo a las generaciones futuras, debido a que tendrán la posibilidad de conocer directamente la existencia de esas especies que, de otra manera, se hubieran extinguido. Satisfacer este interés general de proteger los parques naturales y evitar la extinción de especies animales y vegetales a través de la intervención estatal es más sencillo que la negociación e intercambio entre los interesados (presentes y futuros) para decidir y financiar los costes de declarar la zona como parque natural.

La existencia de economías de escala, es decir, la tendencia de los costos a reducirse con una producción mayor, es otro “fallo del mercado” que justifica la intervención estatal. Generalmente las economías de escala llevan a la ruptura de las condiciones de competencia perfecta, originando situaciones mono u oligopólicas. Este es el caso de los monopolios naturales donde, en razón de los altos costos fijos que implica la producción de ciertos bienes, el número óptimo de proveedores de un bien es uno y la presencia de muchos productores sería ineficiente. Por ejemplo, con más de una red de distribución de gas natural encargada de acercar el gas desde la red de transporte hasta los hogares domésticos, los costes de distribución por unidad del producto resultarían más elevados y el coste por

² En términos de Furubotn y Pejovich (1972), los derechos de propiedad pueden definirse como la suma de tres derechos sobre un bien económico: el derecho a utilizarlo, el derecho a disponer de sus rendimientos y el derecho a cambiar su forma o sustancia.

consumidor sería más alto. De este modo, distribuir gas con varias redes resulta ineficiente comparado con el uso de una sola red. Sin embargo, para establecer el precio al que deben vender los monopolios naturales se necesita la intervención estatal con el objetivo de evitar que abusen de su poder de mercado y se alejen de los precios de eficiencia.

1.2 Más allá del mercado: una perspectiva de la regulación como control

Explicábamos anteriormente las perspectivas económicas en los estudios de regulación de servicios públicos, las cuales se limitan a justificar la regulación a partir del reconocimiento de las situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de los recursos. Desde estas perspectivas, la regulación es considerada como un estímulo y complemento de la empresa privada para la generación de un ambiente que incentive la inversión o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación. En términos de Spiller, *“el principal objetivo de la regulación es garantizar una óptima inversión, calidad y, en el largo plazo, bajos precios. Es decir, otorgar credibilidad a la inversión en el sector”* (1998: 8).

Sosteniendo la necesidad de trascender la lógica mercantil para definir las opciones de acción estatal que se pueden ejercer mediante la política regulatoria, nuestra perspectiva considera a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios.

El concepto de regulación que utilizaremos en este trabajo hace referencia a toda la serie de instrumentos mediante los cuales se establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas. Así, las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad de las empresas por presumibles razones de interés público.

En esta misma dirección, Selznick (1985) define a la regulación como un control prolongado y localizado, ejercitado por una agencia pública, sobre una actividad a la cual se le atribuye relevancia social. Asimismo, Viscusi *et al* (1995) caracterizan la regulación como una limitación impuesta por el sector público para restringir las elecciones de las empresas. Por su parte, para Horn (1995) la regulación busca alcanzar sus objetivos actuando sobre los factores exógenos a la función de decisión de las empresas constituyendo, por lo tanto, un conjunto de actuaciones públicas que corrige o amplía los incentivos presentes en las decisiones de los agentes económicos.

De esta manera, las políticas de regulación constituyen un tipo de intervención estatal que restringe, influye o condiciona las actividades de las empresas y las obligan a que actúen de manera distinta a como actuarían si tal regulación no existiera.

La regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos al conjunto de las actividades de la administración pública. En este sentido, los objetivos que pueden satisfacer las políticas de regulación no están aislados del conjunto de acciones que emprende el Estado, cualquiera sea el ámbito en que éste se manifieste dinámicamente. Como sostienen Hancher y Moran (1998), la regulación está enraizada en las prácticas de la intervención estatal y sus objetivos son explicables en referencia a los objetivos más generales de aquella intervención. Por ende, es posible asumir que las políticas públicas no constituyen una respuesta “aleatoria” a los diferentes públicos que van emergiendo, sino que se dirigen hacia determinados fines vinculados a la naturaleza misma de la autoridad pública, entre los que podemos destacar: asegurar el orden y la armonía social, crear condiciones para el proceso de generación de riqueza y obtener apoyo político. Aún cuando algunas acciones estatales estén más vinculadas que otras a los macro-objetivos señalados, es evidente que muchas de ellas habrán de generar impactos combinados.

Sin embargo, la naturaleza de las tareas regulatorias tiene algunas particularidades que conviene considerar al momento de controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos. Las tareas regulatorias son ejercidas por organismos (agencias o entes especializados) que gozan de poderes *quasi judiciales*, como el de imponer sanciones por una baja

calidad del servicio; *quasi legislativos*, consistentes en determinar reglas de conductas obligatorias; *administrativos y de gestión*, permitiendo interferencias que incluso penetran en la gestión empresarial; *ejecutivos, de investigación y de programación*, que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre un problema objeto de intervención y recomendación de una nueva legislación (Majone y La Spina, 1993).

¿Cuáles fueron los motivos de fondo en América Latina para la creación de los entes reguladores, generalmente con un importante grado de autonomía (al menos formal)?

Por una parte, la explicación puede asociarse a procesos de isomorfismo institucional, los cuales hacen referencia a una tendencia de las organizaciones a adoptar fórmulas aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, es decir, el modelo anglosajón (en particular, Estados Unidos). Como lo explican Powell y Di Maggio (1991), este isomorfismo institucional puede darse a través de dos tipos, los cuales parecen estar presentes en el caso latinoamericano: 1- el isomorfismo coercitivo, como resultado de las presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones (FMI y Banco Mundial, por ejemplo) para que se reproduzcan pautas y estructuras de funcionamiento; y 2- el isomorfismo mimético, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir.

Por otra parte, el modelo de las agencias autónomas también atraía bastante a los gobiernos latinoamericanos por sus propias dificultades para establecer y desarrollar organismos de fuerte capacidad técnica, independientes de la clásica política clientelista (Sancho, 2003). Esto llevó al convencimiento de que se debían crear unos organismos que estuvieran (al menos formalmente) fuera del alcance de los intereses y las maniobras de los propios políticos, con unos recursos propios que también evitaran en lo posible la captura de estos organismos por parte de las empresas privadas. Su propósito clave era conseguir que unos determinados mercados de gran trascendencia económica funcionasen correctamente, reduciendo sus posibilidades de captura y haciendo algo más creíbles los objetivos de la intervención estatal (aún a costa de aceptar límites a su capacidad de introducir estrategias respecto a las políticas públicas del sector).

La visión de la regulación que adoptamos en este trabajo acepta como una premisa central el hecho de que, por su propia estructura, el proceso de regulación es altamente imperfecto. Dicha imperfección se origina en la evidente asimetría de recursos entre las empresas privatizadas y los usuarios. Mientras que, por un lado, las empresas cuentan con recursos humanos, económicos y de información y tienen canales fluidos de contacto con las instancias de decisión, por otro lado, los usuarios en general cuentan con formas organizativas incipientes, carecen de la necesaria información para evaluar el funcionamiento de los servicios y en buena medida desconocen el alcance de los derechos y obligaciones de las partes. A esta elevada disparidad se suma, en muchos casos, la imposibilidad de elegir el prestador del servicio (Oszlak *et al*, 2000).

Así, resulta innegable que los usuarios son los actores más débiles del sistema a partir de su dificultad para hacer visibles sus demandas y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados como consecuencia de sus intereses amplios y heterogéneos y de sus altos costos de participación.

Ante este escenario, creemos necesario ir más allá de la lógica mercantil que subyace a la mayoría de los estudios de regulación y que interpela a las agencias reguladoras en relación a la generación de un ambiente que incentive la inversión privada o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación. Nuestro punto focal de atención estará centrado también (y fundamentalmente) en la regulación como mecanismo de control de los actores más poderosos del sistema para ver su impacto en la calidad del servicio suministrado, en el acceso equitativo a las redes, en la protección ambiental, en la seguridad de los productos, en el derecho a la información y a la participación ciudadana así como en todos aquellos criterios orientados a preservar el interés público por sobre cualquier interés particular, los cuales constituyen “efectos colaterales” desde el punto de vista de los enfoques de mercado. De esta manera, consideramos que, a través del control de las actividades de los prestadores privados de servicios públicos, el ejercicio de la regulación constituye el

resguardo principal para la protección de los derechos de los usuarios.

2- El análisis de políticas públicas

Explicitadas en el apartado anterior las razones que justifican la regulación de servicios públicos, podemos decir que las políticas de regulación constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas éstas como el conjunto de decisiones (acciones o inacciones) que lleva a cabo una instancia gubernamental para intentar solucionar los problemas que en un momento determinado forman parte de la agenda pública.

El análisis de políticas públicas es un campo que se desarrolla durante la segunda mitad del siglo XX como un potente arsenal de herramientas conceptuales a partir del gran incremento en la capacidad de actuación de los poderes públicos de las sociedades avanzadas con la expansión del llamado Estado de Bienestar.

Vale acompañar a Wildavsky (1979) cuando sostiene que la aproximación propia del análisis de políticas públicas no permite por sí misma hablar de una nueva disciplina académica ni nada parecido. Más bien, nos encontramos en un campo propicio al uso de diversos enfoques disciplinares y de técnicas analíticas de diverso “calibre” y “dureza”.

Las perspectivas teóricas de las políticas públicas se han estructurado alrededor de dos grandes líneas de investigación. Por un lado, se ha cristalizado un enfoque con una finalidad prescriptiva, con tendencias a la formalización, que busca corregir y contribuir a la mejora de las decisiones públicas. Por otro lado, se ha configurado un enfoque positivo, menos modelizable, que pretende producir explicaciones sobre la lógica que subyace al proceso decisorio de las políticas.

Mientras la primera línea de investigación ha ido convirtiéndose en un conjunto de técnicas orientadas a encontrar la mejor opción para resolver determinados problemas públicos, la segunda ha ido construyendo un campo conceptual que va posibilitando de forma creciente analizar cómo cuestiones clave de la ciencia política (actores, relaciones de poder, estructura de recursos, conflictos en juego, distribución de costos y beneficios) se dirimen y resuelven en el proceso de elaboración de políticas (Brugué y Gomá, 1998).

Es en esta segunda línea de investigación, sin duda, en la que nos situamos y de ella intentaremos derivar las herramientas de análisis necesarias para afrontar el estudio de las políticas de regulación de servicios públicos.

A través del análisis de las principales políticas públicas es posible analizar la compleja relación entre las esferas de la sociedad y el Estado, en tanto las mismas expresan el accionar de los actores relevantes en el marco de un determinado conjunto de reglas de juego.

Llegados a este punto conviene realizar una aclaración conceptual importante: creemos necesario descartar al Estado como actor unificado y considerarlo como una diversidad de actores, cada uno con sus funciones, recursos y estructuras específicas, con formas, comportamientos y objetivos diferentes. Como afirma Jordana (1995), el Estado ya no es un actor unificado, sino una multiplicidad de actores conectados débilmente entre sí por numerosas reglas que no evitan el predominio de direcciones particulares y específicas por parte de cada uno de sus agentes. Para dotar de carga teórica la noción de Estado y mantener su noción comprensiva, debería plantearse que su unidad (como abstracción) se deriva en buena parte de la propia percepción social que un amplio conjunto de estructuras públicas genera.

Dentro de esta segunda línea de investigación que pone énfasis en los actores y en sus procesos de interacción, existe una distinción tradicional (y pedagógica) de las políticas públicas en sucesivas etapas predecibles, la cual consideramos que tiene un poder explicativo más aparente que real ya que no logra captar la complejidad de la realidad que pretende explicar debido a su reduccionismo y

unidireccionalidad³. Según Lindblom, “*rápidamente se descubre que el reparto de papeles en este drama no cambia mucho al ir pasando desde el primer acto hasta el último*” (1991: 11). Más aún, la separación de las políticas en diversas etapas suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la elaboración de las políticas es un “*proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados*” (1991: 13).

Coincidimos con Lindblom cuando expresa que la elaboración de políticas públicas es “*un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos*” (1991: 13). Así, a diferencia de la distinción tradicional de las políticas públicas en sucesivas fases, nosotros pondremos énfasis en la actuación de las agencias reguladoras así como en sus interacciones específicas con otros actores en función de estrategias de negociación diversas en el marco de reglas de juego que delimitan aquellas interacciones presentes en el proceso de elaboración de las políticas de regulación. En este contexto, y más allá de cuestiones formales o esquemas jerárquicos, nos interesan explicar la forma a través de la cual la capacidad de control de las agencias reguladoras sobre las actividades de las empresas privatizadas impacta en la protección de los derechos de los usuarios de servicios públicos.

Lo dicho hasta aquí implica acompañar a Regonini cuando apunta: “*Cualquier intento de utilizar las políticas públicas como elementos para el conocimiento de los mecanismos reales de gobierno tiene el peligro de convertirse en marginal si no demuestra saber afrontar el tema del poder*” (1995: 21). Y si bien existe un amplio consenso en el ámbito de la ciencia política respecto a la importancia del estudio del fenómeno del poder a partir de su carácter relacional, éste es uno de esos conceptos que inevitablemente implica disputas interminables sobre su uso correcto.

Aquí seguiremos la propuesta de Lukes (1975), para quien el poder no sólo debe conceptualizarse tanto en términos de adopción de decisiones como de no adopción de decisiones, sino que además es necesario ir más allá para examinar también las diversas maneras de impedir que se planteen demandas latentes en la sociedad. En palabras del propio Lukes: “*La más eficaz e insidiosa utilización del poder consiste en impedir que un conflicto aflore*” (1975: 24).

Así, la aproximación del análisis de políticas públicas que adoptaremos se sitúa en una perspectiva inductiva que pretende contribuir al estudio de los actores; sus recursos; sus preferencias en relación con la adopción de decisiones, la no adopción de decisiones y con las demandas latentes no planteadas; sus entramados de interacciones; y los resultados generados, desde un enfoque dinámico que considera las dimensiones tiempo y espacio.

3- El concepto de actor

Aunque presente en todo el análisis previo, el concepto de actor no ha sido aún delimitado. Considerando que no se puede identificar a todo individuo o colectivo con un actor, en este marco analítico el concepto de actor hace referencia a aquellos individuos o grupos que poseen capacidad de negociación expresada en la posibilidad de influir en la elaboración de las políticas públicas mediante el uso de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos.

¿Cómo se producen las decisiones de los actores? Los defensores del modelo de racionalidad absoluta parten del supuesto de que los actores disponen de un ordenamiento coherente de valores e ideas correctamente conceptualizadas, cuentan con toda la información requerida, hacen un inventario exhaustivo de todas las alternativas disponibles identificando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa para, finalmente, elegir la mejor opción seleccionada.

El aporte de Herbert Simon (1955) consiste en haber demostrado que este modelo es irreal. Los actores operan guiados por una “*racionalidad limitada*”, lo cual implica que los involucrados no

³ Aún cuando no existe consenso entre los especialistas en el número de etapas que resultan sustantivas, es posible enumerar las siguientes: a- definición del problema y su ingreso a la agenda gubernamental; b- formulación de alternativas; c- adopción de una decisión; d- implementación de la decisión seleccionada; y f- evaluación de los resultados obtenidos. Para profundizar en el análisis de cada una de estas etapas se recomienda el trabajo de Tamayo Sáez (1997).

optimizan sus decisiones, sino que a lo sumo satisfacen dentro de un conjunto circunscrito de posibilidades en función de límites cognitivos, información incompleta y dificultades para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. En términos del propio Simon, *“la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y absoluto en el mundo real, o incluso para aproximarse razonablemente a esa racionalidad absoluta”* (1955:198).

En esta misma dirección, Lindblom (1959) destaca que el enfoque de racionalidad absoluta supone capacidades y fuentes de información que los actores simplemente no tienen, por lo que es absurdo pensarlo como enfoque para elaborar políticas cuando el tiempo y el dinero que se pueden asignar a un problema son limitados. Ampliando la tesis de “racionalidad limitada” de Simon, Lindblom puntualiza que los actores reducen el universo de las opciones a aquellas que difieren poco de las que se llevan a cabo e *“ignoran muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignoran también otros valores importantes propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración”* (1959: 84-85). Así, para Lindblom el incrementalismo (lo que él denomina “la ciencia de salir del paso”) es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política.

Las restricciones de una decisión van más allá de los límites cognitivos, la información incompleta y la escasez de recursos económicos e incluyen también limitaciones legales, condicionamientos políticos provenientes de adversas correlaciones de fuerza, reticencias e inercias administrativas, tecnológicas y hasta culturales que son inherentes a la elaboración de políticas. Y como bien señala Majone: *“Todas las restricciones, ya sean imposibilidades físicas o lógicas, limitaciones económicas, prohibiciones legales, inviabilidades políticas, tienen las mismas consecuencias prácticas: todas excluyen ciertos cursos de acción que serían tal vez posibles”* (1989: 91).

Además de este mundo de racionalidad limitada, como veremos en el próximo apartado, cada decisión que un actor adopte depende de las expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

La forma e intensidad en que los diferentes grupos e incluso individuos logran conquistar (por sí mismos o a través de alianzas con otros) recursos para formar parte del proceso de elaboración de las políticas públicas está relacionada con (a la vez que impacta en) el entramado de reglas de juego vigente en un momento determinado. Dicho entramado de reglas 1- fija los límites de factibilidad de los actores para la realización de intereses y alcance de objetivos; 2- define probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos factibles; y 3- brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influye la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para la realización de intereses y alcance de objetivos (Acuña, 1995).

Conviene hacer una aclaración importante en este punto. En las últimas dos décadas, desde lo que se ha denominado el neoinstitucionalismo, se ha recuperado la importancia del papel de las reglas de juego en la interacción entre los actores ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. Sin embargo, como bien sostiene Scharpf (1993), existe el peligro de llegar a simplificaciones tan criticables como las que la corriente neoinstitucional pretende hacer frente si se enfatiza el papel de las reglas hasta el punto de eliminar las características del juego de todo proceso de elaboración de políticas públicas. Siguiendo con este argumento, Gomá y Subirats (1998) afirman que si bien la recuperación de las reglas en el juego de formación de políticas era probablemente necesario, no se puede conferir ahora a los condicionantes institucionales un valor explicativo tan general que reduzca la permanente capacidad de los actores de redefinir el juego y el problema que lo ha

suscitado⁴.

De lo dicho hasta aquí se desprende que cuando en la búsqueda por satisfacer sus intereses y alcanzar sus objetivos los actores ponen en movimiento sus recursos, el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo plantean March y Olsen: *“Los procesos de creación y cambio de actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables, sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde”* (1997: 64).

4- El análisis estratégico de la acción colectiva en la regulación de servicios públicos

Partimos del supuesto de que tanto las agencias reguladoras (principal foco de nuestra atención) como el resto de los actores involucrados en el proceso de la regulación son racionales y, dada cierta distribución de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos, se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines. El hecho de que los actores se comportan racionalmente debe entenderse en el sentido de que dadas ciertas metas y frente a un conjunto de estrategias posibles, los actores seleccionarán aquella estrategia que incremente sus oportunidades de satisfacer dichas metas. La racionalidad, por tanto, es concebida como instrumental: las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino en función de sus resultados o “utilidad” esperada (Acuña, 1995).

El cálculo con el que la agencia reguladora establece esta relación medios/fines, y el comportamiento resultante, incorpora la percepción y conocimiento sobre las reglas y dinámica de funcionamiento que caracterizan al conjunto de relaciones sociales en la que los actores están inmersos. Las relaciones sociales se presentan a las agencias reguladoras, entonces, como estructuras de opciones que conllevan distribuciones de costos/beneficios y probabilidades de éxito diferenciales para sus acciones, objetivos y realización de intereses.

Además de la racionalidad instrumental explicada anteriormente, otro presupuesto general sobre el comportamiento de las agencias reguladoras y del resto de los actores estatales y sociales involucrados en el proceso de la regulación de servicios públicos es que los guía una racionalidad estratégica y que sus decisiones son interdependientes. Por racionalidad estratégica se alude a aquella que no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros, sino que considera tanto el comportamiento propio como el de los otros como variables. Según Elster (1984), la esencia de la racionalidad estratégica está en que ningún actor puede considerarse como un privilegiado en comparación con los demás: cada uno tiene que decidir partiendo del supuesto de que los otros son racionales en la misma medida que él.

La variabilidad de los comportamientos está determinada por los constreñimientos impuestos por la estructura costo/beneficio de las opciones estratégicas, por la estructura de preferencias de los actores y por su interdependencia en la toma de decisiones estratégicas. La interdependencia, a su vez, implica tres propiedades: 1- los beneficios de cada agencia reguladora dependen de las decisiones del conjunto de los actores intervinientes; 2- los beneficios de cada agencia reguladora dependen de los beneficios de todos los actores intervinientes; y 3- dado que el éxito de los objetivos buscados por un actor dependerá de las decisiones que adopten el resto de los actores, la elección de cada agencia reguladora depende de la elección del conjunto de los actores.

⁴ Para profundizar este punto recomendamos el trabajo de Peters (2003) quien identifica al menos siete versiones del institucionalismo en la ciencia política. Esta dispersión intelectual, en términos de Peters, constituye el elemento central para comprender el retraso en el desarrollo de una teoría institucional más amplia y sólida que permita comprender mejor, por ejemplo, cuál es el origen de las instituciones así como las formas en que cambian.

El resultado de la articulación de las estrategias de todos los actores involucrados en el proceso de la regulación puede llegar a ser la variación del juego (lo hayan o no buscado los actores) tanto por cambios en el ambiente (es decir, la variación del juego porque cambian los actores participantes, los recursos de los actores o la estructura de costo/beneficio que enfrentan) como por cambios en los actores mismos (por ejemplo, como resultado de variaciones en los órdenes de preferencia).

Es importante subrayar que tanto las agencias reguladoras como el resto de los actores se comportan en forma estratégica dentro de coyunturas o períodos en los que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos y decidir un curso de acción como para poder alcanzarlos. Estos “espacios temporales” pueden ser considerados coyunturas estratégicas cuyas características son la relativa estabilidad de los actores participantes y sus preferencias, así como la relativa estabilidad de la estructura de opciones que enfrentan y de los recursos con que cuentan. Más aún, en cada coyuntura estratégica generalmente existe un bien que es objeto dominante de la lucha política y que, por lo tanto, ordena las prioridades y la distribución de costo/beneficio en juego durante el período⁵.

Los procesos sociales gozan, además, de un alto dinamismo porque la conducta de los actores siempre contempla (y es resultado de) una variedad de deseos y objetivos políticos simultáneos y distintos. Los actores pueden participar en conflictos de muy diversas características y estos conflictos pueden estar relacionados de tal manera que la resolución de uno condicione la manera de resolución de otros. Es más, en tanto los actores pueden participar en conflictos de diverso grado de asignación, en cada coyuntura pueden enfrentar, simultáneamente o no, conflictos de diverso nivel.

Así, entre los diferentes niveles de conflicto que los actores pueden enfrentar al evaluar posibles acciones colectivas encontramos, en primer lugar, conflictos sobre resultados específicos en los cuales la estructura de opciones estratégicas que enfrentan estos actores se presenta dentro de un conjunto de reglas “dadas”. En segundo lugar, los actores enfrentan conflictos sobre las reglas que determinan las posibles estrategias para obtener resultados específicos. En tercer lugar, los actores se pueden ver inmersos en luchas por la redefinición de las reglas que gobiernan a aquellas de menor nivel que afectan a los resultados específicos (Acuña y Tommasi, 1999).

Esta comprensión del tipo de conflictos que enfrentan los actores es dinámica y apunta a reconocer que el rango de estrategias de los actores puede incluir la “extensión” o, en su defecto, la “reducción” del ámbito o nivel del conflicto, lo que implica la redefinición de la situación estratégica que enfrentan.

La lucha en cada uno de estos niveles implica enfrentar actores y reglas de resolución de conflictos diferentes, por lo que un conflicto que se extiende de un nivel a otro conlleva el desarrollo de diferentes tipos de redes de alianzas y oposiciones así como el uso de diferentes recursos.

En definitiva y teniendo en cuenta nuestro principal interés de estudio, la racionalidad de la acción está dada por la consistencia entre, por un lado, el objetivo buscado por la agencia reguladora y, por otro, tanto por su comprensión y percepción de las opciones que enfrenta y sus límites de factibilidad, la dinámica social (en cuyo centro de atención se encuentra la expectativa del actor sobre cómo se comportarán los otros actores) que brinda, costos, beneficios y probabilidades de éxito diferenciales a estas opciones, como por los recursos con los que cuenta para emprender los potenciales cursos de acción. La lógica del proceso histórico no está en la intencionalidad de ningún actor individual ni colectivo, sino en la forma en que estas intencionalidades y acciones se combinan en un contexto dado.

5- El enfoque sociotécnico de la teoría de la organización

⁵ Cabe aclarar que las formas organizativas, la capacidad de acción estratégica, los actores y las opciones que enfrentan a pesar de aparecer como “dados” en una coyuntura determinada son, de hecho, el resultado de la lucha política en coyunturas previas. En términos de Przeworski, “*las condiciones a las que nos enfrentamos hoy constituyen las consecuencias de las acciones emprendidas ayer*” (1987: 135).

En base a nuestro interés por construir un marco teórico para el estudio de la regulación de los servicios públicos desde la ciencia política, hemos intentado articular hasta el momento elementos del análisis de políticas públicas con los estudios sobre la racionalidad de los actores y la problemática de la acción colectiva.

Resumiendo lo expresado hasta aquí, podemos decir que en la interacción con otros actores involucrados en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de servicios públicos en el marco de reglas de juego que restringen e incentivan comportamientos, las agencias reguladoras operan guiadas por una racionalidad limitada a partir de la cual, dada una cierta distribución de recursos, tratan de defender sus intereses seleccionando aquellas estrategias que incrementen sus oportunidades de satisfacer sus objetivos.

Llegados a este punto, resulta necesario dar un paso más en nuestro marco teórico con la introducción del denominado enfoque sociotécnico de la teoría de la organización⁶, el cual nos permitirá entender, desde un nivel más micro de análisis, las principales características internas a partir de las cuales las agencias reguladoras como principal punto de nuestro interés intervienen junto a otros actores en el proceso de elaboración de las políticas de regulación de servicios públicos.

A diferencia de una buena parte de las perspectivas de la teoría de la organización que se limitan a la búsqueda casi obsesiva de una instrumentalidad directa para elaborar recetas para una gestión más eficaz, aquí adoptaremos una perspectiva más analítica que nos permita comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus fortalezas y debilidades y las causas de las mismas. A través del enfoque sociotécnico, pondremos énfasis en los elementos clásicos de toda organización, a saber: objetivos, funciones y atribuciones, estructura administrativa, recursos humanos y presupuestarios.

Los objetivos constituyen elementos teóricos fundamentales para el análisis organizativo en la medida en que son un determinante del acontecer en la propia organización (Mayntz, 1993). Para la consecución de sus objetivos, las organizaciones dependen, fundamentalmente, de las funciones, del diseño de la estructura administrativa, de la capacidad y habilidad de los recursos humanos y de los recursos presupuestarios.

Las funciones son el conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de una manera sistemática y reiterada, esto es, con permanencia en el tiempo. Es decir, las funciones son el conjunto de actividades que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios (Ramió, 1999).

La estructura administrativa constituye el esquema que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos. Siguiendo a Gil (1999), todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes áreas tratando de no perder una visión integrada. La esencia de una estructura radica en la divisionalización de las actividades como un sistema que con la especialización consigue una mejor optimización de los recursos. Pero esta fragmentación intenta ser complementada mediante una fuerza de sentido contrario: la coordinación o el control que busca la integración de las diferentes tareas orientándolas hacia la consecución de los objetivos de la organización.

Los recursos humanos representan el elemento imprescindible y más relevante de las organizaciones para el ejercicio de sus competencias y la consecución de sus objetivos. Existen básicamente dos modelos de reclutamiento de personal en las organizaciones públicas: el primero

⁶ Podemos definir a la teoría de la organización como una ciencia social de segunda generación, dados sus antecedentes directos en la sociología, la economía, la ingeniería, la psicología y la ciencia política, cuyo objeto de estudio está relacionado con el fenómeno organizacional desde una perspectiva interdisciplinaria. Para profundizar este punto así como para ver las diferentes corrientes teóricas del pensamiento organizativo, se recomienda el trabajo de Ramió y Ballart (1993).

considera que el funcionario va a estar vinculado de por vida al organismo al que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera su carrera profesional; el segundo se basa en la vinculación temporal de los funcionarios con el organismo en base a la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. También debe tenerse en cuenta la variable política que nos permite vislumbrar el grado de neutralidad de un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal del organismo es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional o bajo criterios de confianza política (Ballart y Ramió, 2000).

Otros aspectos básicos a considerar de la gestión de los recursos humanos están relacionados con las características generales de los empleados (edad y sexo de los empleados, en particular entre los cargos directivos; titulaciones; tipos de contrato; porcentaje jefatura/puestos de base), ausentismo, movilidad interna y promoción, retribución, formación, estilos de dirección e instrumentos de motivación.

Por su parte, los recursos presupuestarios representan las expectativas de una organización dado que expresan la suma de dinero que se contempla como gasto (Wildavsky, 1996). Las diferentes áreas de una organización dependen tanto en sus operaciones corrientes como en sus nuevas iniciativas de la asignación de gastos presupuestarios, la cual se alcanza a través de negociaciones y de compromisos entre los diferentes intereses vinculados a la organización.

6- Capacidad estatal para la gestión de la regulación de servicios públicos

Al tomar en cuenta lo dicho hasta acá, emerge la temática de la capacidad estatal entendida como la capacidad de una organización para cumplir con las funciones que motivaron su formación⁷.

En lo que se refiere a nuestra área de interés, la capacidad estatal implica la capacidad del organismo regulador de controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privatizadas. Como explicaremos a continuación, y más allá de la aparente simpleza, a partir de este concepto nos intentaremos situar en este espacio de confluencia entre el análisis de políticas públicas, los estudios sobre la racionalidad de los actores y los problemas de acción colectiva y el enfoque sociotécnico de la teoría de la organización para reflejar la compleja realidad de las políticas de regulación. En este contexto, Baldwin *et al* (1998) afirman que, entre las nuevas direcciones que están siguiendo los estudios de regulación, una de las más importantes es aquella que construye puentes entre diferentes sectores dentro de cada una de las disciplinas.

La capacidad del organismo regulador para controlar a las empresas privatizadas no depende exclusivamente de elementos internos vinculados al desarrollo organizacional de las agencias de regulación, a pesar que cierta corriente identifica el concepto de capacidad de gestión estatal con la eficacia del aparato administrativo del Estado (Scokpol, 1985; Sikkink, 1993; Geddes, 1994; Banco Mundial, 1997). Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal constituye una necesidad analítica pero, como bien señalan Alford y Friedland (1993), los tipos de políticas posibles dependen también de la estructura societal. Si nos limitáramos a estudiar políticas públicas con prescindencia del proceso social del que son parte, podríamos tener estudios mucho más “manejables” y formalizables pero el costo de esta opción sería el vaciamiento de su interés teórico.

En este sentido, cabe acompañar a Blanco y Gomá (2002) cuando sostienen que la capacidad de gobernar ya no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista desde los actores estatales hacia el tejido social. En relación a los actores tradicionales, tales como partidos políticos y sindicatos, las nuevas formas de acción colectiva ganan en pluralismo y heterogeneidad a partir del surgimiento de actores con lógicas de funcionamiento e incidencia autónomas. Buena parte de estos actores que no operan en función de subordinaciones formales, tales como grupos de presión emergentes u organizaciones no gubernamentales, ejercen presiones de apertura temática hacia campos poco

⁷ La elaboración del concepto de capacidad estatal se basa en elementos propuestos por Tobelem (1992), Evans (1996), Hilderbrand y Grindle (1997), Oszlak y Felder (1998) y Repetto (2000).

articulados por las líneas de conflicto tradicionales como el de la regulación de servicios públicos.

De esta manera, para analizar la capacidad estatal en nuestra área de estudio resulta imprescindible ver también la relación que los organismos reguladores mantienen con otros actores estatales y sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas⁸, así como también el entramado de reglas de juego que sirven para moldear ciertas expresiones de poder, a la par que operan como marcos de restricción para las decisiones estratégicas que realizan los actores involucrados en el proceso de la regulación.

En este sentido, el grado de capacidad estatal para la gestión de la regulación de servicios públicos expresará la disputa de fuerzas entre las coaliciones articuladas para promover u obstaculizar acciones sustantivas (políticas públicas) orientadas a controlar el desarrollo de las actividades de las empresas privadas prestadoras de aquellos servicios.

Así, desde nuestra perspectiva, la variable *capacidad estatal* tiene tres dimensiones que es necesario examinar:

- 1- Las reglas de juego que estructuran las relaciones entre los actores involucrados en el proceso de regulación.
- 2- El desarrollo organizacional de las agencias reguladoras.
- 3- Las relaciones que mantienen las agencias con los diferentes actores estatales y sociales involucrados en el proceso de regulación.

Profundizaremos ahora un poco más en estas tres dimensiones.

6.1 Reglas de juego

Hacíamos referencia anteriormente a la importancia de las reglas de juego en tanto definen y delimitan el conjunto de decisiones de los actores. En este sentido, North (1993) destaca que la función principal de las reglas de juego consiste en reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

A efectos del análisis, y dentro del extenso abanico de aspectos que conforman las reglas de juego, es pertinente seguir a Oszlak *et al* (2000) en la diferenciación de dos niveles fundamentales. El **primer nivel** consiste en el proceso de fijación de las reglas de juego (nivel macro) y se vincula con los debates y la articulación de los consensos necesarios en torno de la importancia y de los efectos diferenciales de la regulación sobre la actividad económica y la vida cotidiana, lo cual remite a un nivel de análisis más estrictamente político. La definición de los objetivos y prioridades que regirán la relación entre los actores involucrados en la regulación del servicio es un punto de partida ineludible para el análisis del conjunto de dimensiones asociadas a la capacidad estatal necesaria y disponible para el equilibrio de la relación prestación-regulación-consumo.

El **segundo nivel** es el de la formalización de las reglas de juego en el marco regulatorio (nivel micro) y abarca un conjunto de aspectos técnico-normativos, que merecen la atención de los especialistas preocupados por alcanzar mayor precisión o evitar contradicciones y vacíos en la definición de los derechos y obligaciones de cada uno de los actores, así como de los procedimientos a seguir frente a circunstancias diversas. Dicho nivel incluye aspectos tales como el esquema tarifario; evolución de las tarifas; defensa de la competencia; régimen de sanciones; procedimientos para la toma de decisiones; grado de flexibilidad existente para incorporar a los contratos de concesión los avances de la tecnología, circunstancias cambiantes, shocks de demanda o de oferta.

Ambos niveles constituyen el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de

⁸ Aunque desarrolla un planteamiento más abstracto al nuestro, es pertinente retomar a Evans (1996) con su idea de autonomía enraizada (*embedded autonomy*), la cual expresa la combinación de coherencia interna y conectividad externa. Mientras el primer concepto sigue los clásicos aportes de Max Weber sobre el funcionamiento administrativo (burócratas con un estatus distintivo basado en el mérito y bien recompensado a través de una carrera de largo plazo), la conectividad externa se refiere a la vinculación de los agentes estatales con los grupos sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas.

los actores, no sólo determinando los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué ventajas o desventajas se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costos del juego, etc. (Ostrom, 1990; Prats, 1998b).

Parte del éxito de la regulación está asociado con la claridad de las reglas de juego. En este sentido, un debate importante está centrado en el grado de vaguedad o ambigüedad respecto a quiénes se encuentran alcanzados por las normas o a cuáles son los criterios aplicables en cada situación. Cuanto menor es la ambigüedad respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor es el margen de negociación entre las mismas, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de recursos entre los actores y, de este modo, incrementar la calidad de la regulación. Sin embargo, hay que tener presente tres cuestiones que hacen inevitable, al menos, algún grado de ambigüedad en la tarea regulatoria: 1- a mayor vaguedad o ambigüedad del texto regulador, menor costo de tiempo y esfuerzo para su elaboración; 2- cuanto mayor es el grado de conflicto entre los actores involucrados, mayor es la tendencia a producir regulaciones vagas; y 3- a mayor dificultad para anticipar todas las contingencias posibles, mayor será el costo de la producción de la regulación y mayores las probabilidades de que la regulación adopte un grado sustancial de ambigüedad (Mc Cubbins y Page, 1987).

6.2 Desarrollo organizacional de la agencia reguladora

Si bien las reglas de juego son importantes en tanto estructuran las relaciones entre los actores involucrados en el proceso de la regulación, no basta con disponer de un buen diseño a nivel reglas de juego ya que el desarrollo organizacional de las agencias encargadas de controlar las actividades de las empresas privatizadas es tanto o más importante.

Tomando los elementos del enfoque sociotécnico de la teoría de la organización, un elemento importante a tener en cuenta en esta dimensión son los *objetivos* establecidos en el texto regulador, los cuales pueden variar de país en país y sector a sector de acuerdo a cada situación específica: predominio de monopolios de propiedad estatal, monopolios con propiedad y gestión compartida entre el sector público y el privado, monopolios de propiedad estatal pero gestión privada, mercados competitivos en manos privadas. Según cada caso, los objetivos de la regulación son distintos y con ellos el contenido, los métodos e instrumentos utilizados. Entre los principales objetivos más frecuentes están: garantizar el acceso al servicio (universalidad) de todas las áreas geográficas y los sectores sociales; asegurar las condiciones técnicas para una operación efectiva del servicio; crear condiciones para estimular la inversión e incorporar tecnología; modificar la estructura de la industria; garantizar condiciones de igualdad para todos los competidores.

Otro elemento importante a considerar tiene que ver con las *funciones y atribuciones* de las agencias reguladoras. Entre los principales aspectos podemos tener en cuenta: establecer estándares de calidad y monitorear la calidad del servicios que prestan los operadores; revisar periódicamente precios y tarifas; aplicar sanciones; otorgar licencias de operación; determinar requisitos técnicos, financieros y administrativos de interconexión de redes, líneas de transmisión, etc.; establecer condiciones de publicación de estados financieros e informes públicos para los operadores; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias; aprobar planes estratégicos de las empresas.

Vale acompañar a Stark (2001) cuando puntualiza que el énfasis en uno u otro aspecto dependerá de cada situación particular. Por ejemplo, cuando existen monopolios, se hace importante la revisión de precios y tarifas a los usuarios finales, mientras que en mercados competitivos y con muchos operadores, los reguladores tienen fuertes razones para involucrarse en temas tales como la interconexión de redes y no tanto en la revisión de precios y tarifas.

Las *estructuras administrativas* deben ajustarse a la naturaleza de los objetivos y de las funciones y atribuciones de los organismos. De aquí la importancia de analizar la relación entre las responsabilidades encomendadas a las agencias reguladoras, su distribución en términos operativos entre las unidades organizativas que las integran y el cumplimiento efectivo de sus competencias por

parte de estas unidades.

La **dirección** de las agencias es un elemento importante en la medida en que desde esta instancia se conduce el proceso de la regulación. En este punto es necesario analizar la cantidad de integrantes de cada directorio, las formas de designación y remoción de los directores, los requisitos para el cargo, la duración en el mismo, las incompatibilidades a las que están sujetos los directores así como las barreras de remoción de los mismos.

Teniendo en cuenta que fundamentalmente una organización es un agregado de personas, la gestión de **recursos humanos** constituye otro elemento crítico en esta dimensión. Así, resulta imprescindible revisar la política de remuneraciones, principal criterio de motivación de las personas en las organizaciones aunque no el único, así como la necesidad de que sea competitiva con la de los sectores objeto de regulación; la relación entre profesionales y administrativos; y las políticas de selección, capacitación y desarrollo del personal.

La independencia financiera es la base de la independencia operativa que permite al organismo regulador manejar las inevitables presiones de los regulados, de los políticos y, en algunas ocasiones, de los usuarios. Por ello es necesario ver el **presupuesto** de las agencias, así como el origen de los recursos y los mecanismos para su obtención y asignación, teniendo presente, además, que la escasez de recursos presupuestarios (al igual que humanos) puede motivar que los organismos adopten estrategias reactivas y no anticipativas a los problemas.

Un insumo clave para controlar a las empresas privatizadas es la **información** pertinente, confiable y oportuna para reducir al mínimo las asimetrías que acompañan a los procesos reguladores. Si bien la disponibilidad de información no garantiza la efectividad del control, su carencia es un impedimento notable. De aquí la relevancia de fomentar mecanismos que permitan la obtención y circulación de la información. Al respecto, Fernández Ordóñez (1999) señala que, en aquellos sectores bajo monopolios, las facultades de información que se otorguen a los órganos reguladores deben ser amplísimas para que puedan ejercer el suficiente contrapeso al inmenso poder que tienen los monopolios. El mismo autor nos dice *“No sólo es importante que el regulador tenga una información suficiente, sino que, además, se debe garantizar que toda la información que suministren los monopolios o las empresas en posición dominante no tenga carácter confidencial, y sólo excepcionalmente se debe garantizar la confidencialidad de la misma...Frente al caso de una empresa normal que actúa sometida a la competencia y que tiene derecho a mantener confidenciales numerosos datos, el monopolio o la empresa en posición dominante no puede tener esos derechos, justamente porque el consumidor no puede hacer lo que hace en los casos en que funciona la competencia: irse a comprar a otra empresa”* (1999: 9).

Finalmente, otro importante elemento a considerar en este apartado es la **desconcentración territorial** como una forma válida de acercar los organismos a las demandas y consultas de los usuarios. Aunque desde el punto de vista de la calidad de la gestión significa una exigencia adicional para las agencias en la medida en que aumenta la necesidad de coordinación a la vez que suele ser más costosa en términos presupuestarios, la existencia de sedes distribuidas en todo el territorio nacional alienta la participación local en la toma de decisiones, facilita el acceso de los usuarios y la realización de controles sistemáticos más allá de las grandes ciudades.

6.3 Relaciones del organismo regulador con los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación

Anteriormente afirmábamos que la capacidad de una organización estatal para cumplir efectivamente sus funciones no depende exclusivamente de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente.

En este sentido, esta tercera dimensión de la variable *capacidad estatal* nos lleva a considerar lo que se ha dado en denominar como “policy network” (o redes de políticas públicas), es decir, el entramado de actores estatales y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación

específico (Hecló, 1978; Subirats, 1989; Jordana, 1995). La estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores determinan la “calidad” de la política aplicada y la efectividad de su formulación e implementación.

El concepto de “policy network” nos permite una mayor inclusión y tratamiento de la gran variedad de relaciones existentes en todo el proceso de elaboración de políticas públicas. En palabras de Lehbruch, “*la metáfora del network conlleva la idea de unas pautas sistémicas de relaciones interorganizacionales, las cuales deben su cohesión así como su demarcación en relación con el entorno a compartir significados vinculados con la interacción que se produce en el interior del network*” (1991: 126).

Nuestro interés analítico estará puesto en la actuación de las agencias reguladoras en las diferentes redes de políticas vinculadas a servicios públicos a partir de los supuestos del análisis estratégico de la acción colectiva desarrollados anteriormente. El papel de dichas agencias en este tipo de estructuras es destacado, aunque ello no presupone que sean siempre un actor jerárquico o dominante.

Aquí es importante señalar que los problemas relacionados con la regulación que se expresan en estos entramados de actores no constituyen realidades objetivas, sino más bien cuestiones a definir. En efecto, dichos problemas no existen por sí mismos sino que son construcciones sociales. Como reconocen Cobb y Elder (1992), los hechos no hablan por sí solos, lo cual significa que cuando se habla de problema no solo hay que tomar en cuenta la situación factual (la realidad), sino también el conjunto de valores e intereses de los diferentes actores dado que son éstos últimos los que terminan de transformar algunos hechos en problemas.

Además y como explicáramos anteriormente, la arena pública no es un campo de juego en el que todos los actores participantes tienen los mismos recursos. Por lo tanto, es preciso reconocer que la definición que se le da a un problema en el interior de una red de política pública siempre va a ser frustrante para algunos actores, dada la imposibilidad de generar unanimidad en torno a las causas del problema y su solución.

Aquellos actores que disponen de capacidades efectivas para plantear una definición aceptable del problema en función de sus intereses y valores son aquellos que terminan influyendo sobre la decisión. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico, no son asépticas ni objetivas. “Quien define, decide” es una premisa básica del análisis de políticas públicas que destaca el hecho de que la definición del problema es una cuestión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas hasta aquí, en lo que respecta a nuestra área de estudio, la tercera dimensión de la variable *capacidad estatal* hará referencia a la dinámica que se genera en torno a las relaciones que mantiene la agencia reguladora con los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación de los servicios públicos.

En primer término, resulta necesario reflexionar sobre la relación que existe entre el organismo regulador y la *agencia gubernamental a cargo de la política sectorial*. En este sentido, tanto la claridad con que se delimitan las funciones como la perdurabilidad de los esquemas de división de tareas entre ambas instancias son premisas básicas para el cumplimiento adecuado de los objetivos asignados a cada una de ellas. La delimitación de las atribuciones del regulador respecto a la agencia del Poder Ejecutivo está estrechamente ligada con uno de los problemas más recurrentes en materia de regulación estatal, como es el de la independencia del regulador respecto de las instancias políticas. El resguardo de la independencia de la agencia reguladora se funda en la necesidad de dar continuidad a la labor de los equipos técnicos y de las autoridades político-administrativas, más allá de la duración de un gobierno. También pretende aislarlos de presiones políticas y así brindarles mayores posibilidades de que su acción se guíe fundamentalmente por criterios técnicos. De esta forma, se aseguraría la necesaria previsibilidad para tomar decisiones que, por lo general, condicionan por muchos años la oferta del servicio.

En segundo lugar, otra instancia a considerar es la articulación entre la agencia reguladora y las **empresas reguladas**, uno de cuyos problemas inherentes es el de la denominada captura del organismo por parte de las empresas reguladas⁹. La experiencia nos enseña que la técnica más usual que las empresas reguladas adoptan para conseguir una regulación favorable a sus intereses no es la de enfrentarse al ente y dificultar o paralizar su actividad sino la captura del regulador a partir de la mayor disponibilidad de recursos económicos, técnicos y materiales por parte de aquellas¹⁰. Más que enfrentarse a decisiones desfavorables, lo cual atrae la atención de la opinión pública y puede ser negativo para los intereses de las empresas, de lo que se trata es que las decisiones de los organismos reguladores sean favorables a aquellas. Al respecto, Fernández Ordóñez afirma que *“esta técnica es la óptima, porque da la imagen de que el interés general ha quedado defendido y, por lo tanto, no sólo se consigue por parte de las empresas que salga adelante su interés particular, sino que, además, se evita que la opinión pública se dé cuenta de que los intereses particulares se están imponiendo sobre el interés general”* (1999: 7).

En este sentido, Vispo (1999) observa que la existencia de muchas empresas, la necesidad de aprobación parlamentaria para la designación de los directores de los entes y la existencia del mecanismo de audiencia pública son factores que operan en sentido contrario a la captura de los reguladores por parte de las empresas reguladas.

Un problema adicional inherente a la relación entre el regulador y el regulado es que aquél está expuesto a importantes fallas de información. Este acceso diferencial a la información nos lleva al problema del principal y el agente, en el cual éste último tiene cierta información que el principal no observa directamente: tiene un conocimiento privilegiado de sus capacidades y puede realizar acciones que están, al menos parcialmente, ocultas al principal. El problema genérico que enfrenta el principal es cómo inducir al agente para actuar en interés del principal, sin contar con información relevante sobre las actividades del agente (Przeworski, 1998). Particularmente en el caso de los servicios públicos, los prestadores tienen capacidad de manipular información relevante pudiendo llegar a adquirir un poder que les permita que sus precios no reflejen sus costos, lo cual quita transparencia al funcionamiento de los mercados e impiden la toma de decisiones con suficiente conocimiento¹¹.

En tercer lugar, es importante reconocer en el entramado de actores las interacciones entre la agencia reguladora y los **organismos de control** interno y externo de aquella e, indirectamente, de los adjudicatarios de las empresas privatizadas. Mientras que el control interno corresponde a las agencias de auditoría bajo la órbita del Poder Ejecutivo, el control externo está a cargo del Poder Legislativo, dentro del cual, a su vez, pueden diferenciarse los mecanismos de control parlamentario propiamente dichos y los controles realizados por organismos técnicos, funcionalmente autónomos, que actúan en la órbita legislativa.

Además de las agencias estatales que participan en el control de los servicios y de la gestión de los entes, existe otra que cumple fundamentalmente el rol de defensa de los derechos constitucionales. Se trata del **Defensor del Pueblo**, figura proveniente de la tradición europea y que, en materia de control de las empresas privatizadas, interviene en aquellas cuestiones que afectan a los ciudadanos (derechos de consumidores y usuarios, derecho a la salud, a la información, a un medio ambiente sano, etc.). Los controles se basan tanto en quejas presentadas por particulares -lo que puede ser considerado un mecanismo de participación ciudadana en el control de las empresas privatizadas- como en su propia iniciativa frente a irregularidades que afecten los intereses o derechos mencionados (Cermesoni,

⁹ A pesar de la consideración habitual en el mundo académico, el concepto de captura no fue introducido por la llamada Escuela de Chicago a principios de los setenta sino por Bernstein (1955).

¹⁰ Para ver desde una visión más general la posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de políticas públicas, se recomienda el trabajo de Lindblom (1991).

¹¹ Esta asimetría de información no se limita a las empresas respecto a los entes reguladores, sino que se reproduce en todos los niveles del sistema al extenderse a los entes respecto de sus principales políticos; y a los entes y los principales políticos respecto de las agencias de auditoría.

1997).

Frente a problemas originados en actos o conductas que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan un abuso de una posición dominante en el mercado, la agencia reguladora requiere de la intervención del **organismo de defensa de la competencia**.

Los actos que restringen la competencia pueden ser acuerdos horizontales, como el reparto de mercados entre competidores, o prácticas verticales, que son aquellas que involucran a empresas que operan en distintas etapas del proceso productivo. Los mismos pueden intentar impedir la entrada de nuevos competidores, expulsar del mercado a alguno de los ya existentes o evitar la competencia entre los participantes del mismo.

Como expresa Korah, los actos que constituyen un abuso de posición dominante en el mercado se producen cuando las empresas *“tienen el poder de comportarse en forma independiente, lo que las pone en una posición que les permite actuar sin tener en cuenta a sus competidores, clientes o proveedores. Ésta es la posición que, debido a su grado de participación en el mercado, o a la combinación del mismo con la disponibilidad de conocimientos tecnológicos, materias primas o capital, permite que las empresas que la detentan tengan el poder de determinar precios o de controlar la producción o distribución de una parte significativa de los productos en cuestión. Este poder no necesariamente debe derivar en una dominación absoluta que le permita a las empresas que lo detentan eliminar toda voluntad de parte de sus socios económicos, pero basta con que sea suficientemente fuerte como para asegurar a estas empresas una independencia de comportamiento”* (1996: 36).

Tratándose tanto de problemas derivados de actos que limiten la competencia o que constituyan un abuso de posición dominante en el mercado, coincidimos con Helm y Jenkinson (1997) cuando señalan que la competencia no debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino como un medio para aumentar el bienestar social en términos de tarifas, cobertura, calidad del servicio, inversiones y productividad.

Otra interacción a tener en cuenta es la que se da entre la agencia reguladora y los **Tribunales de Justicia**. La revisión judicial de las decisiones administrativas adoptadas por el ente regulador es necesaria no sólo para asegurar la extensión efectiva de los derechos de participación de los grupos de interés, sino también para garantizar que los argumentos presentados por las partes interesadas son considerados por la agencia de regulación.

Las leyes generales y especiales de procedimiento vigentes en los regímenes democráticos reconocen siempre el deber de notificar a los interesados toda propuesta de decisión que pudiera afectarles, el derecho de los interesados a comentar o ser escuchados previamente a la decisión, el deber de la administración de considerar suficientemente los argumentos de los interesados y, por último, el derecho de éstos a pedir la revisión judicial de la decisión administrativa. El incumplimiento o cumplimiento insuficiente de estos requisitos procedimentales puede determinar la declaración judicial de nulidad de la decisión administrativa impugnada. De lo que se trata es de evitar que, sin alteración de las circunstancias o hechos determinantes, los administradores a partir de la introducción de sus propios intereses puedan alterar los compromisos característicos de la función reguladora. Pero cuando los costos y beneficios de la regulación dependen de hechos futuros e inciertos que pueden determinar el surgimiento de nuevos intereses o el reequilibrio de los intereses iniciales, la revisión judicial tendrá un alcance más limitado dado que, en estos casos, el Tribunal, por lo general, no podrá sustituir la decisión discrecional de los reguladores pues éstos son los encargados de resolver las incertidumbres de la regulación (Prats, 1998a).

Finalmente es necesario observar en cuenta la relación entre el organismo regulador y las **organizaciones defensoras de usuarios**. Explicábamos al comienzo de este trabajo las dificultades que tienen los usuarios para emprender por sí mismos acciones colectivas como consecuencia de sus intereses amplios y difusos, de la carencia de la información necesaria para evaluar el funcionamiento de los servicios, del desconocimiento del alcance de sus derechos y obligaciones y, en muchos casos,

de la imposibilidad de elegir el prestador del servicio.

Más allá de algunas posturas favorables a la participación directa de las organizaciones defensoras de los usuarios en los directorios de las agencias reguladoras, cabe señalar que en la mayoría de los países desarrollados miembros de la OCDE la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente concediéndoles a aquellas organizaciones el derecho de consulta más que el derecho de tomar la decisión¹².

En este sentido, el mecanismo de audiencias públicas se presenta como una tendencia creciente orientada hacia la evaluación de la eficacia de los servicios públicos por medio del rol activo de los usuarios en este proceso (Abrucio, 1997). En términos de Cunill Grau (1997), la implementación de las audiencias públicas conforma una de los principales instrumentos para “publicar la administración”¹³ al enfrentar tres ejes: la apropiación privada del aparato público, la actuación autorreferenciada y la falta de responsabilidad pública.

7- Conclusión

A diferencia de los enfoques ampliamente mayoritarios que consideran a la regulación como moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, es decir, como estímulo y complemento de la empresa privada, creemos conveniente adoptar una perspectiva que, trascendiendo la lógica mercantil, contemple a la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas privatizadas para considerar su impacto en la protección de los derechos de los usuarios.

El tipo de acciones que pueden promover las agencias reguladoras no sólo se relaciona con la generación de un ambiente que incentive la inversión privada o la reducción de las barreras a la competencia y a la innovación, sino también (y fundamentalmente) con el control de las empresas prestadoras de servicios públicos, teniendo en cuenta la alta capacidad de éstas para influenciar las decisiones regulatorias en favor de sus intereses a partir de la gran disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios. En este marco, se trata de determinar de qué manera el control de las agencias reguladoras sobre las actividades de las empresas privatizadas favorece a grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo en cuanto a calidad del servicio suministrado, acceso equitativo a las redes, protección ambiental, seguridad de los productos, derecho a la información y a la participación ciudadana, así como todos aquellos criterios orientados a preservar el interés público por sobre cualquier interés particular, los cuales constituyen “efectos colaterales” desde el punto de vista de los enfoques de mercado.

Cuando esta posibilidad se materializa, hablaremos de reforma progresista para dar cuenta de ello (Repetto, 2001). Se trata del caso de un individuo o colectivo que, al disponer de aquellas capacidades que lo convierten en actor relevante, puede actuar a lo largo de proceso de elaboración de políticas públicas a favor de grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo.

Es importante aquí hacer una aclaración respecto al móvil que podrán tener estos jugadores para actuar en la dirección indicada. El argumento que defendemos no le adjudica a dichos actores la posesión de valores altruistas, algo que constituye una posibilidad entre varias, ya que puede darse el caso que actúen movidos por el ansia de acumular poder o disfrutar del reconocimiento público. El carácter de progresista está dado por el resultado de su acción, es decir, por las consecuencias del control de las actividades de las empresas y no por el móvil de la misma, lo cual no significa menospreciar o desatender las formas.

Además, es conveniente apuntar que, así como algunos actores promueven políticas a favor de la reforma progresista, también existen (o pueden conformarse como reacción a aquellas) actores conservadores interesados en vetar u obstaculizar la puesta en práctica de acciones que impliquen (en

¹² Para un análisis en mayor profundidad de estas experiencias, sugerimos ver el trabajo de Haque (1996).

¹³ Según la autora, la “publicación de la administración pública” es un proceso a través del cual las decisiones estatales expresan las necesidades del conjunto de la sociedad y no sólo de aquellos grupos poderosos.

forma real o potencial) la pérdida o significativa reducción de sus propios beneficios. Emerge aquí una disputa de intereses entre actores organizados que buscan expresar demandas de los grupos e individuos más débiles y aquellos que tratan de vetar o limitar políticas a favor de los mismos. En suma, regular implica construir, ejercer y discutir poder.

Bibliografía

- Abrucio, F. (1997): “El impacto del modelo gerencial de administración pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente”, en *Cuadernos ENAP*, número 10, Brasilia.
- Acuña, C. (1995): *La burguesía industrial como actor político*, Tesis Doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago.
- Acuña, C. y Tommassi, M. (1999): *Some Reflections on the Institutional Reforms Required from Latin America*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Alford, R. y Friedland, R. (1993): “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en *Zona Abierta*, número 63/64, Madrid.
- Baldwin, R. ; Scott, C. y Hood, Ch. (1998): “Introduction”, en R. Baldwin ; C. Scott y Ch. Hood: *A reader on regulation*, Oxford University Press, New York.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000): *Ciencia de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Bernstein, M. (1955): *Regulatory Business by Independent Commission*, Princeton University Press, Princeton.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002): “Governance y Territorio: La Política de Proximidad en el Nuevo Contexto de Redes”, en I. Blanco y R. Gomá: *Gobiernos locales y Redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998): “Las Políticas Públicas Locales: Agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional”, en Q. Brugué y R. Gomá: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Cermesoni, J. (1997): “El Defensor del Pueblo y el control de las privatizaciones”, en *Privatizaciones*, Revista de la Auditoría General de la Nación, año 1, número 2, Buenos Aires.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1992): “Formación de la Agenda”, en L. Aguilar Villanueva (ed.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cunill Grau, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Elster, J. (1984): “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico”, en *Zona Abierta*, número 36, Madrid.
- Evans, P. (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, volumen 35, número 140, Buenos Aires.
- Ferejohn, J. (1993): “Structure and Ideology: Change in Parliament in Early Stuart England”, en Goldstein, J. y Keohane, R. (eds): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Fernández Ordóñez, M. (1999): “Reflexión preliminar”, en M. Lasheras: *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- Furubotn, E. y Pejovich, S. (1972): “Property rights and economic theory: a survey of recent literature”, en *Journal of Economic Literature*, nro. 10, New York.
- Geddes, B. (1994): *Politician´s dilemma: building state capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Gil, M. (1999): *Dirigir y organizar en la sociedad de la información*, Pirámide, Madrid.

- Gomá, R. y Subirats, J. (1998): “Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en R. Gomá y J. Subirats (coords.): *Políticas Públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- Hacque, M. (1996): “Public Service Challenge in the Age of Privatization”, en *Governance, International Journal of Policy and Administration*, vol. 9, nro. 2, Blackwell Publishers, Cambridge, Oxford.
- Hall, P. (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York.
- Hancher, L. y Moran, M. (1998): “Organizing Regulatory Space”, en R. Baldwin; C. Scott y Ch. Hood: *A reader on regulation*, Oxford University Press, New York.
- Hecl, H. (1978): “Issue Networks and the Executive Establishment”, en *The American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D. C.
- Helm, D. y Jenkinson, T. (1997): “The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nro. 1, Oxford.
- Hilderbrand, M. and Grindle, M. (1997): “Building sustainable capacity in the public sector. What can be done?”, en M. Grindle (ed.): *Getting good government*, Harvard University Press, Boston.
- Horn, M. (1995): *The political economy of public administration*, Cambridge University Press, Oxford.
- Jordana, J. (1995): “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Revista del INAP, número 3, Madrid.
- Korah, V. (1996): *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Sweet and Maxwell, London.
- Lasheras, M. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- Lehmbruch, G. (1991): “The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks”, en R. Czada y A. Windoff-Héritier (eds.): *Political Choice*, Campus, Frankfurt.
- Lindblom, Ch. (1959): “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration*, nro. 10, New York.
- Lindblom, Ch. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, INAP, Madrid.
- Lukes, S. (1975): *El poder. Un enfoque radical*, Ediciones Siglo XXI, Madrid.
- Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Yale.
- Majone, G. y La Spina, A. (1993): “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, volumen II, número 2, Centro de Investigaciones y Docencia, México.
- March, J. y Olsen, J. (1997): *El Redescubrimiento de las Instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mayntz, R. (1993): “Las organizaciones y sus objetivos”, en C. Ramió y X. Ballart (comps.): *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. II, MAP-INAP, Madrid.
- Mc Cubbins, M. y Page, T. (1987): “A Theory of Congressional Delegation”, en M. Mc Cubbins y T. Sullivan (eds.): *Structure and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Mintzberg, H. (1990): “Strategy formation Schools of Thought”, en J. Frederickson (ed.): *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row, New York.
- Moe, T. (1998): “La teoría positivista de la burocracia pública”, en S. Saiegh y M. Tommasi (comps.): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE (1997): *Report on Regulatory Reform*, <http://www.oecd.org/puma/regref>
- Ostrom, E. (1990): *Governing The Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Oszlak, O. y Felder, R. (1998): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina”, en D. Filmus y A. Isuani: *El Estado que viene*, FLACSO-Tesis, Buenos Aires.
- Oszlak, O.; Felder, R.; Forcinito, K.; y Ouviaña, H. (2000): *Capacidad de Regulación Estatal en Argentina*, Área de investigación Privatización y Regulación de Servicios Públicos, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Peters, G. (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Prats Catalá, J. (1998a): “La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo”, en *Instituciones y Desarrollo*, número 1, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Prats Catalá, J. (1998b): *Administración Pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Przeworski, A. (1987): “Marxismo y elección racional”, en *Zona Abierta*, número 45, Madrid.
- Przeworski, A. (1998): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, número 2, Buenos Aires, diciembre.
- Ramió, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid.
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993): “La Complejidad Estructural de la Teoría de la Organización”, en C. Ramió y X. Ballart (comps): *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. I, MAP-INAP, Madrid.
- Regonini, G. (1995): “Politiche pubbliche e potere”, en G. Regonini (ed.): *Politiche pubbliche a democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles.
- Repetto, F. (2000): “¿Es posible transformar el Estado sin transformar la sociedad?”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 16, Caracas.
- Repetto, F. (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Sancho, D. (2003): *Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional*, ponencia presentada en el VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Scharpf, F. (1993): “Coordination in Hierarchies and Networks”, en F. Scharpf (ed.): *Games in Hierarchies and Networks*, Campus, Frankfurt.
- Schelling, T. (1978): *Micromotives and Macrobehavior*, W. Norton, New York.
- Selznick, P. (1985). “Focusing Organizational Research on Regulation”, en R. Noll (ed.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, University of California Press, Berkeley.
- Sikkink, K. (1993): “Las capacidades estatales y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, volumen 32, número 128, Buenos Aires.
- Simon, H. (1955): “A behavioral model of rational choice”, *Quarterly Journal of Economics*, nro. 69, New York.
- Skocpol, T. (1985): “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. Evans ; D. Rueschmeyer y T. Skocpol: *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Spiller, P. (1998): *El porqué de la regulación de los servicios públicos*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Stark, C. (2001): “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación en la gestión pública en América Latina”, en CLAD: *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD, Caracas.
- Stiglitz, J. (1989): “On the Economic Role of the State”, en A. Heertje (ed.): *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.
- Tamayo Sáez, M. (1997): “El análisis de políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.): *La*

nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Tobelem, A. (1992): *Institutional Development in the Latin America and Cariben Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement*, LATPS Occasional Papers Series, número 7, Washington D. C.

Viscusi, W.; Vernon, J. y Harrington, J. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge.

Vispo, A. (1999): *Los entes de regulación. Problemas de diseño y de contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Wildavsky, A. (1979): *The art and craft of policy analysis*, Macmillan Press, Londres.

Wildavsky, A. (1996): "Presupuestar como un proceso político", en Q. Brugué y J. Subirats: *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid.

Reseña Biográfica

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y candidato a Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España).

En la actualidad es Profesor del Departamento Académico de Administración de la Universidad de San Andrés, a la vez que actúa como Consultor del International Development Research Centre (Canadá).

Ha ejercido tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina y ha publicado diversos artículos sobre regulación de servicios públicos en publicaciones especializadas en Argentina, México, España y Francia.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Universidad de San Andrés

Departamento Académico de Administración

Vito Dumas 284

Victoria, Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

Tel: (5411) 4725-7000

Código Postal: 1644

E-mail: dpando@udesa.edu.ar