Algunas reflexiones en torno a la naturaleza y funciones de las agencias reguladoras estatales

Jaime Ramírez Faúndez
Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

El tema de las tareas de regulación del Estado moderno no es novedoso. En efecto, el tratamiento de esta temática ha sido bastante extenso, concitando el interés de numerosos autores quienes, desde distintas aproximaciones teóricas, han generado múltiples categorías analíticas (especialmente en los campos jurídico, político y económico), que parecían suficientes para construir un marco explicativo sobre la naturaleza, origen y evolución de dichas funciones de regulación estatales.

Empero, esta problemática vuelve a ser considerada a partir del redimensionamiento del aparato estatal y de la redefinición de sus funciones y objetivos y, por ello, adquiere importancia la recuperación y actualización de esos debates, pues ayudan a comprender el sentido con que se busca imprimir dirección a este proceso de transformación. Sumado a lo anterior, dos situaciones coyunturales (estrechamente vinculadas con las capacidades reguladoras del Estado) han atraído por igual la atención de la opinión pública y la de los expertos sobre estos temas en México. Nos referimos, por una parte, al proceso de reestructuración de la deuda del sector financiero y su posterior traspaso a deuda pública y, por la otra, a la privatización del sector eléctrico.

En este contexto, este trabajo busca profundizar líneas de reflexión sobre la temática de la regulación estatal a través de una revisión de algunas propuestas teóricas a fin de construir un marco conceptual que permita, por un lado, una mejor comprensión de los procesos sobre los cuales se intenta realizar las tareas de regulación, y por otro, elucidar la naturaleza, fines y límites del agente encargado de las tareas reguladoras. Todo ello se analiza desde la perspectiva de las agencias reguladoras estatales. Nos interesa, particularmente, ubicar las formas organizacionales y los métodos y estrategias de gestión más adecuados para una eficaz manipulación de la realidad que se busca controlar y/o transformar.

Con estos propósitos, en esta ocasión presentamos los primeros resultados de un trabajo de investigación que aún no culmina. En el primer apartado se exponen algunas reflexiones que intentan comprender la dinámica y sentido de los procesos de transformación del Estado, especialmente con relación a su naturaleza y sus funciones para, en el segundo, ofrecer una síntesis de los argumentos (principalmente de naturaleza económica) con los cuales se procura legitimar la actividad reguladora estatal. Finalmente, en el tercero se presentan argumentos en torno a la

naturaleza, funciones y estructuras organizacionales de las agencias reguladoras estatales; igualmente se esbozan algunas ideas con relación a los estilos y estrategias de gestión de las mismas. A modo de conclusión se señalan los tópicos que requieren mayor análisis e investigación a partir de los dilemas más importantes que enfrentan las agencias reguladoras estatales en la actualidad.

Del Estado empresario al Estado regulador

Hasta hace algunos años, buena parte de los análisis sobre el Estado moderno se realizaban privilegiando una perspectiva política. Las tareas económicas, aunque siempre consideradas importantes para la reproducción de la formación social, dentro de los análisis sobre el Estado nación eran subsidiarias de lo político, en tanto que el fin principal era investigar los propósitos y efectividad de las tareas gubernamentales que permitiesen la generación y articulación de los consensos básicos para hacer posible el ejercicio legítimo y pacífico de los poderes sociales.

En la actualidad esta primacía de lo político, de alguna manera, se ha desvanecido. En su reemplazo emerge la dimensión económica que se ha convertido en el principio que da sentido y articula al conjunto de las actividades gubernamentales. Esta transición desde la dimensión política a la económica implica una doble reducción, en tanto que dicha dimensión económica, a su vez, ha quedado representada sólo por el mercado. Así, el mercado, artificialmente separado de las instituciones públicas, se ha convertido en la preocupación más importante de las instituciones estatales, sometiendo a la lógica y mecanismos del mercado la mayor parte de las funciones del Estado y por ello, en gran medida, la legitimidad estatal se ha circunscrito a las capacidades del Estado para proveer las condiciones materiales, jurídicas, políticas y normativas que faciliten el intercambio. Se diluye así la primacía de lo político y, aparentemente, se deja que las cuestiones sociales sean resueltas por la eficacia del mercado.

A partir de este reduccionismo que analiza los propósitos y tareas gubernamentales a partir de su dimensión económica, se puede comprender que el Estado se conciba como: empresario, subsidiario y Estado regulador e, incluso, se distinga una transición entre las formas institucionales que de ellas resultan. Veamos a continuación, con algún grado de detalle, esta tipología que será útil para nuestra reflexión en torno a las actividades de regulación de las agencias administrativas estatales.

Se entiende como Estado empresario o interventor aquel tipo de Estado que participa directamente, a través de sus instituciones, en la generación de bienes y servicios que los agentes económicos privados no quieren o no pueden proveer. En los países latinoamericanos asume la tarea de transformar una economía primario–exportadora en una economía moderna, a partir de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Todo esto en el contexto de una economía mixta, protegida por barreras arancelarias, en la cual es estatal el mecanismo que asigna los principales recursos de inversión, y opera con criterios distintos al mercado. (Villarreal, 1986; Barenstein, 1982; Ramírez, 1992).

El Estado subsidiario o mínimo, por su parte, postula que las funciones estatales deben reducirse al extremo, reservando al mercado la asignación de recursos y a los agentes económicos privados la responsabilidad total en la generación de bienes y servicios. Para la versión más extrema, al Estado sólo le quedarían funciones tales como la provisión de justicia y mantenimiento de la seguridad ciudadana; la formulación y promulgación de las leyes, la protección de la soberanía y el manejo de las relaciones exteriores. En el ámbito económico la acción estatal tiene como única función asegurar las condiciones institucionales que permitan el intercambio entre los agentes económicos privados y, en casos excepcionales, ocuparse de la provisión de bienes y servicios que los agentes privados no quieran o no puedan llevar a cabo y que sean imprescindibles para la comunidad.

Por último, el Estado regulador, concebido como la etapa final de esta transición, aunque abandona toda pretensión de intervención directa en la economía y se limita a una intervención indirecta, reasume sus responsabilidades relacionadas con el control y la supervisión de las actividades económicas de los agentes económicos privados, sobre todo con relación a los efectos y consecuencias que tienen para la comunidad las decisiones privadas. Dichas tareas de control están destinadas a preservar los equilibrios (económicos y sociopolíticos) y, en general, asegurar el mantenimiento de las condiciones que permitan los intercambios y la reproducción económica de la

sociedad, tales como proporcionar certeza jurídica, seguridad pública, etcétera.

Es un Estado que se descentraliza y se desconcentra, abriendo espacios a las iniciativas de la sociedad; al tiempo que se mantiene como articulador y mediador de los distintos intereses y proyectos de poder social. Empero, a diferencia del Estado interventor, estas funciones tienden a realizarse en forma subsidiaria, esto es, aparecen únicamente cuando los actores de la sociedad civil han agotado sus instancias directas de mediación y, por ello, es posible que los conflictos se propaguen a otros ámbitos y adquieran una dimensión política de confrontación. En el ámbito económico, el Estado regulador propicia y articula los acuerdos sociales necesarios para la conformación de un proyecto nacional que contemple las formas de inserción más eficaces a los flujos y redes globalizadoras; construye la institucionalidad que posibilita el despliegue de las ventajas competitivas de la economía y, a través de la política social, contribuye a la formación de una sociedad más equitativa y solidaria. El accionar del Estado regulador está regido por los siguientes principios: el rol protagónico del crecimiento se reserva para los agentes económicos privados, pues no sólo favorece la asignación óptima de los recursos, ya que al mismo tiempo fortalece la preservación de una sociedad libre y democrática. Los recursos de inversión, inclusive los que provienen de fondos públicos, se asignan de acuerdo con criterios que regula el mercado, pues el predominio de la lógica económica sobre la lógica política hace imposible que se impongan criterios extraeconómicos que favorecen el rentismo, la ineficiencia y la corrupción (Muñoz, 1993).

Esta tipología que distingue tres tipos de Estado no es simplemente una construcción de modelos para fines analíticos; también se emplea para la descripción de una transición histórica (que hubo de iniciar en la década de los años treinta y culminó en la década de los noventa) en la cual, de alguna manera, la etapa final supone una cierta superación de la precedente. Así, el Estado regulador se presentaría como producto necesario de un proceso evolutivo a través del cual se han superado las deficiencias propias del Estado interventor y del Estado mínimo. Sin embargo –a nuestro criterio– quedan muchas cosas todavía a oscuras. En los países latinoamericanos no está claro cómo es que la iniciativa privada puede suplantar eficientemente al Estado en la reinserción eficaz de las economías nacionales en los flujos y redes globalizadoras; cómo es que la iniciativa privada puede suplantar con éxito al Estado en la generación de las condiciones sistémicas de la competitividad; cómo es que la iniciativa privada puede generar y está generando los conocimientos necesarios para incorporarse en la economía valor–conocimiento. Y, estrechamente ligado a lo anterior, cómo es que genera y preserva un sistema educativo que además de integrarse eficazmente con las necesidades del aparato productivo, preserve y potencie la identidad de las comunidades nacionales a partir del despliegue de su acervo cultural.

El debate en torno a los fines de las tareas de regulación estatales

El debate en torno a las tareas de regulación del Estado aparece con bastante anterioridad al despliegue de la tipología del Estado derivada de la reducción economicista del mismo. Aún más, se podría afirmar que las tareas reguladoras acompañan la fundación misma del Estado capitalista moderno, a pesar de las influencias de la doctrina del *laissez faire* y las implicaciones sociales del darwinismo que prevalecían sin contrapesos en aquellas épocas.

El escepticismo prevaleciente en el siglo XIX respecto de la intervención gubernamental en la economía fue cediendo gradualmente a principios del siglo XX, motivado por el éxito conseguido por diversas acciones públicas que surgieron en forma contingente, procurando la solución oportuna y eficaz de los problemas derivados de la implantación irrestricta de las leyes del mercado. En Estados Unidos, por ejemplo, en el plano de las ideas, a partir de los trabajos de Willian James, John Dewey y Thorstein Veblen paulatinamente se fue legitimando la actividad reguladora estatal, al tiempo que se establecía la idea de que el gobierno pudiese dar un uso eficaz a sus atribuciones y competencias con el fin de asegurar el interés público. Se originan así las bases que luego sustentarán la teoría del interés público.

Sin embargo, es durante el gobierno de Roosevelt cuando la intervención estatal se vuelve importante, destacando especialmente las agencias reguladoras que tuvieron como fin controlar la actividad económica privada en función de los intereses generales de la nación. En efecto, la decisión del *New deal* de depender de las agencias como vehículos de la recuperación económica y de reforma social (Freedman,

1988) reflejó, antes que nada, consideraciones prácticas. Entre las más importantes destaca el hecho de que las agencias podían responder con mayor rapidez y flexibilidad a las cambiantes condiciones económicas que se pretendían dirigir y regular, además que estas agencias están en posición de apreciar en todas sus dimensiones las complejas implicaciones de la actividad reguladora. Otra consideración se refire a que las agencias podían constituirse en instituciones estatales especializadas, ubicadas sobre ámbitos específicos de la actividad económica y, por ello, más capaces y oportunas que otras instituciones de fines y competencias más amplias y generales (tales como el Congreso o los Tribunales de Justicia), para llevar a cabo aquellas tareas relacionadas con la supervisión e inspección, cuyo desempeño permanente a menudo resulta esencial para la realización efectiva de dichas actividades gubernamentales.

Este proceso paulatino de legitimación de las tareas reguladoras por parte del Estado –que es posible observar con nitidez en Estados Unidos– tiene similitud con procesos que ocurrieron en la mayor parte de los países. A pesar de lo anterior, sin embargo, todavía está presente una cierta ambigüedad en la caracterización del activismo gubernamental en los asuntos económicos. Por un lado, se busca un papel más poderoso y efectivo de la actividad pública estatal en la regulación de las actividades económicas al tiempo que, paradójicamente, se renuevan incesantemente las argumentaciones que buscan probar las consecuencias negativas que tiene para la asignación óptima de los recursos dicha intervención sobre una economía de mercado. Debido a esta ambigüedad siempre es útil presentar algunos de los argumentos que se utilizan para justificar las tareas reguladoras sobre la actividad económica por parte del Estado.

Desde el punto de vista de la teoría económica, las tareas de regulación estatales se basan en la idea de que el mercado no alcanza las condiciones necesarias para generar resultados eficientes dentro del modelo de competencia. Esta circunstancia, de acuerdo con la teoría de la economía del bienestar, afecta de manera directa las posibilidades de generar y mantener los equilibrios competitivos.

En efecto, a partir de este postulado básico de la teoría económica del bienestar se ha construido un marco de referencia conceptual para analizar las funciones y roles que le son asignados al Estado con el fin de promover la eficiencia económica y la equidad social. Los teoremas fundamentes de dicha teoría demuestran que, cuando se cumplen los supuestos del modelo de competencia perfecta, la libre operación de los mercados lleva a una asignación de recursos que es "Pareto óptima". Ésta se define como un Estado de la economía en que nadie puede mejorar su bienestar sin necesariamente reducir el bienestar de otros individuos en la sociedad. Esto significa que todas las pérdidas de eficiencia (o peso muerto) han sido eliminadas, es decir, se han realizado todas las posibles mejoras paretianas.

Empero, aun cuando se alcance la eficiencia paretiana a través del mercado, no se garantiza que la distribución de los ingresos sea equitativa, por lo tanto, incluso reconociendo la plena validez del supuesto de que los mercados de bienes y servicios cumplan con las condiciones del modelo competitivo, es necesario reconocer la necesidad de tomar medidas con respecto a la distribución excesivamente concentrada del ingreso, si se quieren mantener las condiciones sociales que permitan la reproducción de la legitimidad que tiende a estabilizar el orden gubernamental establecido. Aquí aparece entonces el Estado en una función específica: como redistribuidor del ingreso por medio de las políticas tributarias y sociales. Sin embargo, el mercado no sólo tiene fallas en cuanto a la concentración del ingreso.

Retomando el concepto de *Pareto optimun,* es posible advertir el incumplimiento de alguno de los supuestos del modelo de competencia, lo que da origen a las llamadas fallas del mercado, con lo cual, necesariamente se producen ineficiencias en la asignación de los recursos económicos. Las fallas más comunes que normalmente sirven para justificar alguna forma de acción estatal son: la existencia de economías de escala y la imposibilidad de divisibilidad en la producción, lo que da origen a monopolios naturales; incidentes externos positivos o negativos que generan una discrepancia entre los beneficios y los costos privados y sociales, y problemas de costos generados por el importe de transacción y de información. Veamos estas fallas con mayor detalle.

Un monopolio natural existe en un mercado en particular (o en un segmento de mercado) si una sola firma puede operar a costos inferiores que cualquier combinación de dos o más firmas. Los monopolios naturales surgen como consecuencia de la existencia de economías de escala y de economías de alcance

que son significativas en comparación al tamaño relativo del mercado. Por tanto, se trata de un problema que tiene su génesis en las propiedades tecnológicas de producción y en las áreas geográficas pertinentes al mercado.

La existencia de economías de escala o imposibilidad de divisibilidad en la producción, por su parte, constituye uno de los factores principales que impiden que la libre operación de los mercados lleve a una asignación eficiente de los recursos en la economía. El que opere un sólo oferente maximizador de utilidades, sin que sea posible introducir competencia en la industria, genera un nivel de producción inferior y a precios superiores al óptimo económico. El Estado puede controlar la acción distorsionadora de los monopolios naturales básicamente a través de tres formas. Una es que la propiedad de los monopolios naturales sea estatal, otra es que con propiedad y operación privada se regule esta actividad (Estado regulador), y la tercera es la propiedad pública y la operación privada del monopolio a través de licitaciones periódicas del derecho a operar el monopolio natural (Bitran, 1993).

En lo referente a las fallas derivadas de incidentes externos, podemos decir que uno positivo o negativo ocurre cuando la acción de un agente impone costos (o beneficios) que no asume el agente que los produce. Estos costos o beneficios extras no se factorizan entre los precios, cantidades y calidades de equilibrio, si es que quienes tomaron la decisión no se ven afectados por la acción. En tal caso, los costos y los valores marginales no son, razonablemente hablando, aproximaciones adecuadas de sus equivalentes sociales. Esto significa que el equilibrio del mercado no reflejará situaciones Pareto eficientes (Guzmán, 1993).

Casos particulares de incidentes externos los constituyen los bienes públicos, definidos como aquellos bienes que proporcionan un beneficio que no está condicionado al hecho de que se pague por él. Otra característica importante es que es un beneficio inagotable, es decir, su utilización no implica necesariamente que la cantidad de beneficios disponibles para otros disminuya. Otro caso importante es la existencia de recursos naturales escasos explotados en régimen de propiedad común, lo cual genera una tendencia a la sobreinversión en el sector. Por último, de sobra se conocen los incidentes externos de orden ambiental, como lo es la contaminación industrial; al igual que los positivos, generados por la inversión en tecnología y en capital humano; imperfecciones en el mercado de capitales, como las asimetrías de información y problemas de selección adversa y riesgo moral, etcétera.

En cuanto a los costos de transacción, los aportes del neoinstitucionalismo (North, 1984) destacan el hecho de que tales costos se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas, o cuando no existe una autoridad que las haga cumplir En efecto, la distribución de los costos de transacción se ha constituido en una fuente potencial de conflictos y fricciones sociales y de cambios en las elecciones, preferencias y conductas de los individuos. Ello se deriva del hecho de que los agentes que realizan una transacción deben pagar, de un modo u otro, los costos generados por el intercambio. La distribución equitativa de costos no es fácil y tampoco se resuelve eficientemente por los mecanismos del mercado. Por el contrario, requiere de un proceso político y de negociaciones complejas que permitan a los individuos, voluntaria o coercitivamente, llegar a acuerdos. Esto sólo es posible a través de arreglos institucionales que superen el estrecho horizonte de la racionalidad económica que proporciona el mecanismo de precios (Ayala, 1999).

En lo que se refiere a los costos de información, otra vez debido a los trabajos de los neoinstitucionalistas (R. Coase y G. Stigler), se ha desechado, para efectos del análisis económico, el paradigma neoclásico del mercado transparente. Surge en su reemplazo una teoría que pretende explicar la conducta, las elecciones y el intercambio cuando la información es incompleta, se encuentra desigualmente distribuida (información asimétrica) y el proceso de adquirirla y usarla es costoso. En estos casos las acciones reguladoras del Estado se dirigen a evitar la publicidad que induzca al engaño de los consumidores; en otros casos evaluando los bienes y clasificándolos de acuerdo con calidades, riesgos y precios, y procurando inducir acuerdos voluntarios entre y con los agentes privados para intercambiar información que en forma oportuna sea puesta a disposición general.

Por último, cabe agregar que la evidencia empírica muestra que estas fallas de mercado ocurren con mayor frecuencia (más no en forma exclusiva) en países en desarrollo, y esta evidencia –ya desde los años cincuenta– permite la construcción de una elaborada argumentación teórica (la teoría de la planificación para el desarrollo y el estructuralismo), que procura

resaltar la especificidad de los países periféricos justamente a partir de las fallas del mercado. Cabe destacar que esta conceptualización no genera la intervención del Estado en la economía sino, más bien, se utiliza para justificar una intervención que ya había ocurrido y que buscaba alguna reflexión teórica que facilitara su integración y vinculación a un proyecto nacional de desarrollo. Sin embargo, la definición de las tareas reguladoras del Estado no sólo se deriva de las fallas del mercado. También es preciso considerar otros fenómenos y procesos que intervienen en la configuración de las funciones reguladoras estatales.

En efecto, el proceso de redimensionamiento del Estado y con ello la revitalización del mercado, conjuntamente con las determinaciones derivadas de los flujos y redes globalizadoras, posibilitan la emergencia de una dinámica singular de liberalización de los intercambios y de las condiciones de producción, al mismo tiempo que provocan una significativa porosidad y movilidad de las rígidas fronteras que dividían el ámbito de los asuntos públicos y de los privados. Los asuntos públicos se tornan privados y los privados se vuelven públicos

En estos procesos nos interesa destacar especialmente los cambios que ocurren en las relaciones entre las instituciones estatales y las instituciones de la sociedad civil. Esta últimas se han visto sometidas a modificaciones importantes debido a que los actores sociales interactúan en entornos que han variado significativamente. Se trata de entornos no controlados, de gran complejidad e incertidumbre, incluso escasamente conocidos. En estos entornos tan peculiares las capacidades de mediación, interlocución y de integración de intereses parciales, anteriormente reservadas a las instituciones estatales, se traspasan y se comparten con otras instituciones públicas no estatales.

Una de las características más importantes de éstas instituciones públicas no estatales (tengan o no un carácter permanente), es que su fin no se agota simplemente en la captura y movilización de recursos de poder que permitan incrementar las capacidades de interlocución y negociación con instancias políticas y administrativas estatales. Por el contrario, estas nuevas organizaciones públicas tienen otros objetivos de mayor trascendencia e importancia, tales como convertirse en instancias sociopolíticas de mediación para la solución y negociación directa de conflictos

así como construir redes de cooperación para la satisfacción de necesidades colectivas que no son cubiertas de manera adecuada por las instituciones públicas estatales (salud, educación, seguridad pública, medio ambiente, derechos humanos, entre las más destacadas).

Al interior de estas organizaciones no gubernamentales los distintos agentes y grupos sociales interactúan en busca de la realización de sus intereses particulares inmediatos, otorgando un nuevo contenido y sentido a la interacción social. Ésta se hace más eficaz y concreta. Los grandes relatos ideológicos ya no configuran de manera unívoca e inmediata las identidades de los sujetos sociales y en menor medida impregnan de sentido a la acción colectiva. Los individuos y sus comunidades deben asumir mayores responsabilidades consigo mismos al diluirse las formas paternalistas del Estado del bienestar como resultado de la drástica restricción que se observa en las necesidades de legitimación que requieren los gobiernos de los estados globalizados. *Gobernar un país consiste hoy, ante todo, en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional* (Touraine, 1998).

En síntesis, el tránsito del Estado interventor o empresario hacia el Estado regulador (marco en el cual se reformulan las relaciones Estado/sociedad civil) es un proceso complejo con múltiples determinaciones, algunas de carácter global y otras de naturaleza específica, originadas todas por las condiciones sociales y políticas particulares de cada país. A partir de estas determinaciones es que se construyen los consensos que definen los límites y propósitos de las actividades del Estado en la actualidad. No obstante, cabe señalar que en todas estas configuraciones posibles del Estado con relación a las tareas de regulación deberían sustentarse, además, en el análisis de los beneficios que se derivan de corregir las ineficiencias en la asignación de los recursos, comparándolos con los costos que se derivan de la intervención estatal. Estos costos corresponden no sólo a los recursos económicos utilizados directamente por el Estado para corregir las distorsiones; también es preciso considerar los costos producidos por la generación de otras distorsiones que se derivan de la acción del Estado y agregar todos aquellos recursos que el sector privado utiliza para tratar de orientar la acción del Estado en su propio beneficio (Stigler, 1988).

En muchos casos, los beneficios de la acción estatal serán inferiores a los costos que ésta representa, en cuya circunstancia no cabrían razones económicas fundadas que justifiquen la acción estatal, por lo que tendrían que esgrimirse otras razones, muy especiales y poderosas, para rebatir la lógica demostrada por el análisis costo–beneficio de la actividad estatal en la economía.

Naturaleza y funciones de las agencias reguladoras estatales

La idea de agencia puede rastrearse a partir de la experiencia de las agencias reguladoras de Estados Unidos y también en los debates que, a partir de los años sesenta se originan en torno a la validez de los supuestos básicos de la teoría neoclásica de la firma, sobre todo con relación a la hipótesis relativa a su comportamiento como maximizador de utilidades. Iniciamos la búsqueda a partir de la experiencia administrativa norteamericana.

La Ley de Procedimiento Administrativo establece que *agencia significa cada autoridad del gobierno de los Estados Unidos, se encuentre o no dentro de otra agencia, o esté sujeta a revisión por ella* [...] Literalmente, esta decisión confería calidad de agencia a todas las personas que ocupasen puestos en la administración gubernamental sin importar su jerarquía, en tanto que pudiesen afirmar ser autoridades de Estados Unidos (Freedman, 1988). Esta excesiva generalización que contempla la Ley obliga a un proceso de revisión y afinación de los términos en pos de mayores grados de precisión tanto conceptual como normativa. Este proceso se inicia a partir del uso de la palabra general autoridad:

> Es necesario definir agencia como autoridad, y no por nombre o forma, por causa del actual sistema de incluir una agencia dentro de otra o de autorizar juntas o divisiones internas para que tengan autoridad final. "Autoridad" significa cualquier funcionario o junta, ya sea dentro de otra agencia o no, que por ley haya sido autorizado a emprender acción final y obligatoria con o sin apelar a alguna autoridad administrativa superior (citado en Freedman, 1988:57).

Más adelante, en este mismo informe del Comité Judicial de la Cámara, se sintetiza lo que debe entenderse por agencia: *Quienquiera que tenga la autoridad es una agencia, ya sea dentro de otra agencia*

o en combinación con otras personas. Esta perspectiva que privilegia la autoridad para la definición de una agencia reguladora, permite agregar entre otros atributos que la agencia forma parte del gobierno, que generalmente es independiente en el ejercicio de sus funciones y que por ley tiene autoridad para emprender acción final y obligatoria que afecte los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, particularmente por procedimientos característicos de legislación y adjudicación. Por tanto, el rasgo distintivo de una agencia reguladora reside en la facultad de determinar, por regla o por decisión, derechos y obligaciones privados.

La atribución y apropiación de dicha facultad tiene profundas implicaciones. Entre ellas, por ejemplo, encarnar en una persona o agencia los deberes de generar normas, de investigar, de inspeccionar, de acusar y sancionar lo cual, en alguna medida, estaría transgrediendo uno de los principios republicanos básicos: el de la división e independencia de los poderes estatales ejecutivo, legislativo y judicial. Como respuesta a estas inquietudes en extremo relevantes, en el seno del Congreso de Estados Unidos se establece que *un empleado o agente dedicado al desempeño de funciones de investigación o acusación para una agencia no podrá, en ese caso o en otro relacionado, participar o asesorar en la decisión, en una decisión recomendada en una revisión por la agencia* [...] *Salvo como testigo o asesor en los procedimientos públicos* (*Ibid:* 79).

A pesar de la tendencia a prohibir la combinación interna de funciones al interior de las agencias reguladoras, las necesidades prácticas de su quehacer obligan a los congresistas a promulgar leyes que dejan espacios para que los miembros de una agencia pudan asumir el conjunto de estas atribuciones, en tanto responsables de la administración de un programa específico. Debido a estas consideraciones se permite que la agencia reguladora tenga las facultades de conceder o negar las solicitudes de autorizaciones específicas, de emitir regulaciones explícitas, de autorizar investigaciones y aprobar los acuerdos de consentimientos. Todas éstas, es preciso resaltar, son acciones que afectan derechos y obligaciones de los individuos. Sin embargo, la facultad más importante de una agencia administrativa es la autoridad para actuar por medio de adjudicación, la cual se constituye en la sanción más poderosa para administrar su programa y para imponer sus regulaciones explícitas. Aun si la negociación y la aceptación de los acuerdos de consentimiento fuesen consideradas como parte del proceso adjudicatorio, el meollo del proceso es la facultad de decidir apelaciones. La agencia debe tener la facultad de decidir las apelaciones adjudicatorias, sin perjuicio de que estas decisiones sean contestadas por medios judiciales.

Las importantes implicaciones y consecuencias que se derivan de la facultad adjudicatoria aconsejan separar las funciones de una agencia reguladora. El objetivo es permitir el equilibrio de la autoridad administrativa. Para estos efectos, una parte de dicha facultad se ubica en el ejercicio de la autoridad para establecer reglas y por otra, en forma separada, se dispone el ejercicio de la autoridad adjudicativa final. Con iguales propósitos se ha intentado establecer que más de una agencia participe en la administración de un programa regulador, poseyendo cada una la autoridad para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva o complementaria, pero siempre indicando explícitamente las formas de subordinación y/o de privación. Pero lo más común es que a una sola agencia administrativa se le otorgue autoridad y competencia exclusiva para ejercer reglas y adjudicaciones, en tanto responsable única de la gestión de un programa regulador en particular.

También algunas ideas en torno a la naturaleza de la agencia reguladora pueden ubicarse en el debate de los años sesenta con relación a la validez de los supuestos básicos de la teoría necoclásica de la firma. En efecto, gran parte de dicho debate se centra en el cuestionamiento de la hipótesis acerca del comportamiento de la empresa como agente multiplicador de utilidades. En el desarrollo de las argumentaciones, adquieren particular relieve las consideraciones que distinguen comportamientos singulares de los actores debido a la separación entre propiedad y administración. Por una parte, se ubican los accionistas que buscan acrecentar el valor de mercado de sus acciones y, por otro, los administradores que despliegan un conjunto de objetivos más complejos y articulados, mismos que se derivan de la dinámica y necesidades propias de reproducción de las organizaciones económicas. Así aparecen dos figuras: *agente* (administración) y *principal* (directorio de la firma).

Otra consideración importante que fluye de este debate es el reconocimiento de la existencia de dificultades (que no son menores) para que el *principal* vigile el comportamiento de los administradores. Ade-

más, debe añadirse otra complicación adicional, referida a la imposibilidad de conocer con certeza si el desempeño observado es resultado de factores aleatorios exógenos o de una mala gestión.

A partir de estas observaciones, se conceptualiza el problema de agencia y su relación con el *principal,* lo que permite una aproximación singular, en donde se intenta la resolución del problema a partir de la realización de un contrato entre la administración y los propietarios. Mediante dicho contrato se procura compatibilizar los objetivos del *agente* con los del *principal.* La utilidad de esta teoría de agencia, en general, se ubica en la posibilidad de demostrar que la existencia de factores aleatorios, junto con cierta aversión al riesgo por parte de los administradores, normalmente implicará algún grado de sacrificio de los objetivos del aumento de utilidades.

La principal diferencia en la solución del problema de *agente* y *principal* entre el caso de instituciones públicas estatales y el de privadas, es que en el primero los accionistas están interesados en incrementar utilidades, mientras que en el segundo el *principal* puede tener objetivos diversos y establecer contratos explícitos o implícitos con el agente, que no reflejan los intereses del *principal,* en este caso, los ciudadanos.

Sin embargo, el gobierno posee una ventaja respecto de las organizaciones económicas privadas. Puede interiorizar los beneficios de ejercer control sobre los administradores y puede, asimismo, aprovechar las economías de escala de inversión en control. Desafortunadamente, los múltiples objetivos del gobierno y la influencia de factores políticos electorales de corto plazo sobre las agencias reguladoras (formalmente autónomas), junto con la tradicional falta de incentivos de las burocracias públicas para ejercer su rol de control, reducen la posibilidad de que el gobierno pueda aprovechar esa ventaja.

También es pertinente mencionar que la regulación mediante instituciones públicas estatales presenta dificultades adicionales cuando dicha acción reguladora se pretende ejercer sobre aquellas actividades cuyas características son las de un monopolio natural. Por tanto, la regulación eficiente de monopolios naturales plantea uno de los más formidables desafíos que enfrenta la gestión pública en las sociedades contemporáneas. Para este efecto se requiere de un desarrollo institucional sofisticado, que normalmente está ausente en el sector público de los países en desarrollo. En este sentido, otra vez se puede observar la utilidad de la teoría de la agencia en tanto que la regulación de un monopolio natural puede considerarse como un caso típico de un contrato de largo plazo entre un *principal* (la agencia reguladora) y un *agente* (el monopolista), que debe realizar inversiones irreversibles que lo llevan a incurrir en costos hundidos significativos. Los altos costos de transacción que pueden estar implícitos en estos contratos, y las posibilidades de comportamiento oportunista, tanto por parte del *principal* como del *agente,* pueden producir importantes distorsiones con relación a la eficiencia en la asignación de recursos. La teoría también nos permite predecir que el problema central que enfrentará la agencia reguladora es la existencia de asimetrías de información sobre la estructura y el nivel de costos de la empresa regulada, lo que trae como consecuencia inmediata enormes dificultades, a veces insuperables, en la tarea ineludible de fijar las tarifas o los niveles adecuados de calidad del servicio respecto a sus niveles económicos óptimos y a los requerimientos de los usuarios o consumidores.

En resumen, la naturaleza y comportamiento de las agencias reguladoras es todavía un tema no suficientemente explorado. Por ejemplo, es fácil advertir que se requieren ulteriores investigaciones especialmente enfocadas al análisis de la interacción de las agencias reguladoras con los agentes económicos sujetos a regulación, y sus responsabilidades administrativas y políticas con su *principal* (los ciudadanos), así como sus relaciones con las ramas ejecutiva y legislativa del aparato estatal.

Particular atención debería dedicarse tanto a las potencialidades de autonomía e independencia de las agencias reguladoras frente a las influencias generadas por factores políticos coyunturales como al análisis de las posibilidades y límites que estas instituciones poseen para mantener niveles de independencia adecuados que impidan la subordinación frente a los intereses de las industrias reguladas. En este sentido se debería profundizar las reflexiones e investigaciones en torno a la hipótesis básica que sustenta la legitimidad de la acción reguladora estatal (representación del interés general), y a dos conjeturas o creencias ampliamente difundidas en torno a las características deseables para optimizar la gestión de las agencias reguladoras estatales.

Indudablemente que la pretensión de determinar y representar en forma exclusiva o preferente el interés general por parte de las instituciones públicas estatales es un tema sujeto a serios cuestionamientos, tanto

desde el punto de vista ideológico (especialmente a partir de la revitalización del liberalismo), como desde las nuevas formas y características que adquiere el sistema social, político y económico enmarcado por las determinaciones que emanan de los flujos y redes globalizadoras.

En este último caso, es preciso incorporar a una nueva concepción del interés general las innovadoras formas y múltiples sentidos que asume la acción social que se despliega en redes horizontales, misma que prescinde de la mediación necesaria estatal y que procura, a través de la reconstrucción de identidades fragmentadas, nuevas configuraciones, otras formas de asociación de sujetos colectivos capaces de enfrentar políticamente a las instituciones verticales y centralizadoras que sólo admiten una integración subordinada *so* pena de la exclusión. Me refiero a aquellas formas de gobierno del Estado nación que preferentemente buscan su legitimidad en la implantación expedita de las determinaciones y necesidades originadas en centros transnacionales de poderes económicos, financieros y político–militares.

En cuanto a las creencias o conjeturas relacionadas, como la gestión de las agencias reguladoras me quiero referir, por una parte, a la idea que la independencia ante el proceso político mejora la calidad del desempeño administrativo y, por otra, a que la administración profesionalizada de expertos asegura la neutralidad normativa y la imparcialidad jurídica de las decisiones adjudicativas emanadas de las agencias reguladoras. En el primer caso se debería explorar las implicaciones en torno a la naturaleza de la acción reguladora pública a partir de las exigencias ciudadanas por mayor transparencia y responsabilidades que resultan de una efectiva rendición de cuentas del ejercicio legal y legítimo de las atribuciones otorgadas a las autoridades reguladoras. En el segundo, se debería explorar la pertinencia de la integración de una representación ciudadana directa en los órganos e instituciones reguladoras, que integre a las actividades de regulación las distintas sensibilidades sociales y políticas que complementen y otorguen sentido al trabajo de los expertos.

En este sentido, cabe mencionar los trabajos de Stigler, Spiller y Olson quienes, entre otros, han contribuido al entendimiento de la acción colectiva al interior de las instituciones, especialmente de los roles e incentivos que en ella se desarrollan a partir de las relaciones de negociación, cooperación y conflicto que surgen al interior de cada una de estas instancias que se relacionan con las tareas reguladoras de las actividades económicas de los agentes privados.

Es difícil presentar conclusiones de una investigación en curso. En su reemplazo primero queremos destacar la importancia decisiva que tiene para la sociedad el eficaz funcionamiento de las agencias reguladoras estatales. Para ello utilizamos el informe de Michael Mackey sobre la auditoría la cartera vencida de los bancos donde señala:

> [...] un ambiente de supervisión débil en que los bancos nuevos y los privatizados se encontraron, junto con la

garantía dada por el gobierno de que todas las obligaciones incluyendo las de depósito, serían cubiertas, dio a los bancos la oportunidad, y posiblemente el incentivo, de tomar riesgos excesivos y quitó el incentivo de establecer estructuras de gerencias adecuadas.

Este informe concluye que las deficiencias de las supervisiones reguladoras deben considerarse como uno de los principales factores que explican la crisis financiera del sistema bancario mexicano, en extremo vulnerable e incapaz de respaldar las tareas del desarrollo nacional. Otra situación importante se refiere a las desastrosas consecuencias que tuvo para las economías de Argentina y Chile la deficiente regulación del sector eléctrico que fue incapaz de prever y mucho menos controlar los efectos del desabasto de energía. De aquí se distingue que uno de los principales desafíos que afronta la gestión pública es incrementar drásticamente las capacidades de supervisión de las agencias reguladoras que posibiliten advertir, controlar y evaluar precisa y oportunamente los efectos negativos originados por los desequilibrios y distorsiones que ocurren en las actividades económicas y financieras tanto a niveles nacionales como supranacionales.

Otra conclusión preliminar se deriva de la necesidad de profundizar sobre la naturaleza y funciones del Estado nacional, pues los intentos de ubicar la tipología del Estado regulador (todavía insuficientemente determinado) como la solución a los problemas actuales no es convincente, sobre todo si se ubica a este tipo de Estado en la problemática de las redes y los flujos globalizadores, el fortalecimiento de los centros de control y poderes supranacionales, así como la progresiva porosidad entre la frontera de los asuntos públicos y privados, tanto como las nuevas estrategias que adoptan los sujetos sociales en sus relaciones con las instituciones estatales.

Por estas razones, pensamos que para definir estructuras, estilos y estrategias de gestión más adecuadas para las agencias reguladoras estatales, en función de su autonomía, a los centros de poder que pretenden controlar, y con relación a su eficacia y oportunidad, no es ni puede ser una mera propuesta de carácter técnico y organizativo; tiene que ver también con concepciones del poder social y con el ejercicio democrático del mismo, todo lo cual posibilite la transparencia de la acción gubernamental y evite la impunidad.

Fuentes Bibliográficas

Ayala, José (1999), *Instituciones y economía*, México, FCE.

Barenstein, Jorge (1982), *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE.

Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, México, FCE.

Bitran, Eduardo (1993), "Promoción de la competencia y regulación de monopolios naturales", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN, FLACSO.

Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública: su situación actual*, México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración/Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Freedman, O. James (1988), *Crisis y legitimidad*, México, FCE.

Guzmán, Eugenio (1993), "Consideraciones sobre la teoría de la regulación", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN/ FLACSO.

Marc, James y Johan Olsen (1977), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE.

Martin, Juan (1996), *Mercado y regulación en los servicios de infraestructura*, Santiago de Chile, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público.

Melo, José (1997), *Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela*, Santiago de Chile, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público.

Muñoz, Oscar (1993), *Del Estado interventor al Estado regulador*, Santiago de Chile, CIEPLAN.

Ramírez, Jaime (1994), *Estrategias de la modernización de la gestión pública*, Santiago de Chile, MIDEPLAN.

Roze, Richard (1998), *El gran gobierno*, México, FCE.

Rudnick, Hugh (1997), *Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela*, Santiago de Chile, ILPES/CAF/Dirección de Programación del Sector Público.

Stigler, G. J. (1988), *The Theory of Economics Regualtion*, Chicago, University of Chicago Press.

Touraine, Alain (1998), *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE.

Publicaciones Periódicas

Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Coast", *Journal of Law and Economics*, vol. 3.

North, D. C. (1986), "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theorical Economics*, núm. 142.

Spiller, P. (1990), "Politician, Interest Groups and Regulators; A Multiple-Principals Agency Theory of Regualtion, or Let them be Bribes, *Journal of Law and Economics*, vol. 33.

Otras Fuentes

ILPES (1996), "Gestión estratégica, regulación y mercados", Reunión de la XVIII Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile, ILPES.

---------- (1997), "Diseño estratégico e infraestructura básica", Reunión de la XIX Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Madrid, ilpes.