

Jacint Jordana

El desarrollo del Estado regulador en América Latina

1. Introducción

Las políticas de regulación y las instituciones regulatorias no son nuevas en América Latina. La difusión de nuevas regulaciones se remonta a los tiempos del Estado liberal, y en este trabajo se sostiene que durante el siglo XX la región experimentó un camino particular, diferente en algunos aspectos a otras partes del mundo, paralelo a su evolución económica y política. De hecho, aunque en ocasiones se ha planteado un vínculo, el surgimiento del Estado regulador en América Latina no se deriva de la ola de privatizaciones en la década de los noventa. Ya durante el siglo XIX podemos documentar casos pertinentes de regulación pública, cuando muchos países empezaron a elaborar normas con el fin de mejorar el desarrollo de algunos mercados específicos, o para prevenir riesgos significativos. A principios del siglo XX, la mayoría de los países de la región desarrollaron un importante número de innovaciones regulatorias, con el fortalecimiento de la intervención estatal. La presencia del Estado en los bancos centrales, la elaboración de nuevas leyes bancarias, la creación de nuevas agencias reguladoras, fueron iniciativas que se expandieron en la región durante el período de entreguerras. Además, durante la época de sustitución de importaciones, a partir de los años treinta, las actividades de regulación se hicieron más importantes en la región, en la medida en que la intervención gubernamental alcanzó intensamente a muchos sectores económicos. En el contexto de un Estado desarrollista en aumento, hasta los años setenta, la regulación era empleada con intensidad para proteger los mercados internos, la producción orientada a la exportación, o para articular actividades económicas públicas y privadas.

Posteriormente, durante las décadas neoliberales al final del siglo, se observa tanto la aplicación de políticas de desregulación como la aparición de un nuevo impulso regulatorio, con el objetivo de reconstruir el papel del Estado en la economía (y en la sociedad en su con-

junto). El desmontaje de la regulación para la sustitución de importaciones fue un elemento importante en la agenda de modernización de muchos gobiernos latinoamericanos para hacer frente a la crisis económica durante los años ochenta y noventa. Sin embargo, el nuevo Estado regulador, que comenzó a construirse en la región durante la década de los noventa fue también un enorme desafío. El aumento repentino en la creación de instituciones reguladoras en América Latina durante el período más reciente fue una respuesta impresionante. Además, se introdujeron diseños innovadores de regulación en muchos sectores, a menudo muy sofisticados y técnicamente bien diseñados. Estos cambios supusieron un impacto significativo en la formulación de políticas, desafiando en cierta medida el papel de las instituciones políticas tradicionales. Paralelamente a la creación de nuevas instituciones reguladoras, la actividad normativa también se expandió en la región, y la apertura de los mercados al comercio exterior y la competencia externa también disparó la introducción de nuevas regulaciones en diferentes sectores productivos.

En estas páginas entendemos la regulación como una actividad del Estado para dirigir la economía y la sociedad, interviniendo en su funcionamiento mediante el establecimiento de reglas de comportamiento sobre las actividades de individuos, organizaciones y empresas, incluyendo las capacidades de supervisión, control y de sanción. El concepto de Estado regulador nos ayuda a identificar un tipo de tareas estatales distintas a las del Estado de bienestar o del Estado desarrollista, también presentes, con mayor o menor intensidad, en los distintos desarrollos estatales a lo largo del siglo XX. Menos conceptualizado que otros modelos ideales de Estado, el Estado regulador integra un conjunto de formas específicas de intervención pública, establecidas por medio de normas que generan un orden económico, político y social, con consecuencias indirectas para todos los actores afectados, sin la intervención directa de mecanismos de redistribución o distribución económica o social (Levi-Faur 2011).

Como el desarrollo de las regulaciones es sumamente interdependiente de las capacidades de los departamentos administrativos y las instituciones responsables de su supervisión directa y aplicación, en este trabajo nos centramos en el papel del Estado para impulsar la regulación en América Latina. Consideramos el Estado regulador como el fruto de la capacidad pública para supervisar y regular las activida-

des económicas en el ámbito privado, no sólo con el objetivo de aumentar su eficiencia y reducir las externalidades negativas, sino también para intervenir en el control y la prevención de los riesgos para la población, derivados de las actividades económicas y políticas. El Estado regulador no es un invento neo-liberal; en este sentido, puede ser también muy activo en un contexto neo-mercantilista, con el objetivo de definir y orientar fuertemente las actividades económicas, interrelacionándose con un modelo de Estado desarrollista.

Este trabajo, organizado en tres partes, examina el desarrollo del Estado regulador en América Latina. En primer lugar, revisa el desarrollo de normativas estatales desde una perspectiva histórica, centrándose en la creación de mercados competitivos y la prevención de los riesgos sociales, y también debate las principales limitaciones en la ejecución de las políticas de regulación en la región. En segundo lugar, nos centramos en las características institucionales de los entes reguladores estatales en América Latina, teniendo en cuenta la influencia de modelos externos, así como las instituciones coloniales de la propia región. También se examina la proliferación de los organismos autónomos de regulación en diversos sectores y países durante las últimas décadas. Por último, se concluye con algunas observaciones acerca de los desafíos actuales para la consolidación del Estado regulador en América Latina.

2. El desarrollo del Estado regulador durante el siglo XX

El desarrollo de la regulación estatal en América Latina fue bastante lento hasta las últimas décadas del siglo XX, pero podemos rastrear muchos elementos que indican su aparición previa, por lo menos desde fines del siglo XIX. De hecho, su desarrollo fue un proceso de transformación institucional, fuertemente relacionado con la economía política de los países de la región, adquiriendo su propia dinámica e identidad durante su evolución, pero también muy receptivo a las características y singularidades de los modelos dominantes de instituciones de regulación en los Estados Unidos y Europa en cada momento.

Las discontinuidades institucionales y la inestabilidad política experimentada por la mayoría de países de América Latina después de su independencia a principios del siglo XIX, problemas que en muchos casos se prolongaron por varias décadas, impidieron el rápido desarro-

llo normativo de los nuevos estados. Durante la mayor parte del siglo XIX, diversos países de América Latina mantuvieron las leyes coloniales españolas. Los esfuerzos por construir nuevas instituciones estatales, así como la inestabilidad política en aquellos momentos, retrasaron a menudo la elaboración de nuevos códigos civiles, comerciales y de minería hasta el último tercio del siglo. Además, numerosos intentos de introducir nuevas reglamentaciones no tuvieron éxito debido a los regímenes inestables, que producían rápidos cambios normativos, sin tiempo suficiente para ser aplicados adecuadamente (Dye 2006).

Sólo durante las últimas décadas del siglo XIX el proceso de construcción del Estado en América Latina fue más eficaz. Los gobiernos centrales se hicieron más fuertes, la violencia política terminó y los costos de transporte se redujeron, lo que permitió la aparición de nuevos desarrollos regulatorios. Además, los mercados se extendieron territorialmente, y su creación fue estimulada en muchos países por reformas políticas y revisiones de códigos legales, los cuales extendieron los principios liberales de regulación y facilitaron la aparición de una nueva élite económica en la escena política. De hecho, en muchos casos la consolidación de los Estados nacionales se produjo al mismo tiempo que el importante crecimiento económico vinculado a la construcción del ferrocarril, al crecimiento de la inversión extranjera directa y a la expansión de las exportaciones (Coatsworth 2006). Inclusive, era evidente para muchos actores contemporáneos que los Estados de América Latina debían desempeñar “un papel crucial en la constitución y la salvaguardia de las relaciones de mercado”, dado que la mayoría de los mercados nacionales emergentes seguían siendo muy débiles y subdesarrollados (Topik 1999), creando una tensión adicional que exigía un fuerte desarrollo institucional.

Durante el período de entreguerras, los Estados comenzaron a asumir una intervención política más activa, incluyendo la regulación para proteger los mercados internos, la provisión de infraestructura y la producción industrial directa, con el fin de internalizar la actividad económica y sustituir importaciones (en un contexto de frágiles mercados externos). En este contexto, el desarrollo de la regulación bancaria moderna durante la década de 1920 fue muy intenso en la región. Crisis bancarias recurrentes y una organización económica más sofisticada desempeñaron un papel esencial para estimular las innovacio-

nes reguladoras, pero las estrategias de modernización del Estado fueron también de crucial importancia en la actualización de esos marcos regulatorios. Aquí encontramos un episodio en el que la influencia externa se hizo especialmente visible; es el caso de las misiones de consultores de EE.UU. durante la década de 1920 y principios 1930. En varios países andinos, un economista de Princeton, E. W. Kemmerer, contribuyó a la reforma de las prácticas financieras, a fin de asegurar que la deuda externa se pagara a tiempo. El profesor Kemmerer tuvo una influencia importante para definir los nuevos marcos normativos en el área financiera de la región. Durante la década de 1920, una serie de países, como México, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia, crearon autoridades reguladoras, paralelamente a la creación de sus bancos centrales, bajo el asesoramiento de la misión Kemmerer.

En el marco de las estrategias de sustitución de importaciones, los Estados latinoamericanos tuvieron un papel directo en el fomento de la producción y también estuvieron involucrados, desde los años sesenta, en promover la producción de bienes orientados a la exportación. Administrativamente, esto implicó la elaboración de una nueva burocracia económica, enfocada a regular las relaciones con el sector privado, proteger los mercados internos, o también favorecer las exportaciones. Los nuevos instrumentos de control se centraron en orientar las políticas industriales y productivas de cada país, y la complejidad de la administración pública aumentó considerablemente. Fueron décadas en que el desarrollo de nuevas capacidades burocráticas en América Latina tuvo suma importancia, ampliando la presencia de los funcionarios públicos con un perfil más tecnocrático en diferentes áreas del estado. Sin embargo, la creación de una extensa burocracia a la sombra del Estado desarrollista también se asoció por muchos años con los regímenes autoritarios; a menudo, ello condujo a que los burócratas buscaran la protección de los políticos autoritarios y las fuerzas armadas, o a que tendieran a protegerse a sí mismos con la promoción de reglamentos sofisticados que implicaban una separación de su entorno social y económico (para el caso brasileño, véase Mattos 2006).

Aunque la estrategia proteccionista que dominó la política económica en este período a menudo impidió abrir los mercados a la competencia, algunos elementos de regulación del mercado también se introdujeron, por lo menos en algunos países. Tal vez el más importante

fue la extensión de las regulaciones pro-competencia, centradas en la prevención de conductas anticompetitivas. En 1923 Argentina aprobó la primera legislación antimonopolio en América Latina, y en 1934 México promulgó una ley antimonopolio. Desde finales de 1950, Chile (1959), Colombia (1959-1964) y Brasil (1962-1963) también aprobaron una legislación para regular las prácticas anticompetitivas (Cote/Bustamante/Rodríguez 1992).

Cuando las estrategias de sustitución de importaciones y la lógica del Estado desarrollista se derrumbaron en la mayoría de los países de la región, fundamentalmente en los años ochenta, el modelo de Estado regulador no surgió en la región como alternativa de reserva. La estabilidad macroeconómica y las transiciones a la democracia fueron las principales prioridades, y sin duda los países latinoamericanos experimentaron momentos difíciles en relación con el contexto económico. La desregulación de la industria y la apertura comercial a menudo eran los objetivos más reclamados (Cardoso/Helwege 1992), ya que estos países a menudo se consideraban “entre las economías de mercado más reguladas del mundo, por lo menos en el papel” (Manzetti 2000), y la reducción de la participación estatal en la economía alcanzó un amplio consenso en la región, especialmente a partir de finales de los ochenta. Sin embargo, más que un cambio ideológico, este cambio de política fue provocado por un déficit fiscal derivado de la ineficacia de las políticas macroeconómicas en la década de 1980 (Fishlow 1990). De hecho, no es completamente claro que los argumentos neoliberales fueran hegemónicos en la región durante los años ochenta y noventa, aunque sí fueron muy evidentes en algunos países. Los procesos de democratización más amplios generaron con frecuencia un vibrante debate nacional sobre los objetivos de las medidas durante esos años y la competencia política fue un factor importante para el cambio de rumbo (Murillo/Martínez-Gallardo 2007). A pesar de las muchas reclamaciones en este sentido, la necesidad de un Estado sólido para definir las prioridades y aplicar las normas también fue firmemente defendida por muchos gobiernos, particularmente en México y Brasil, los dos principales Estados tradicionalmente desarrollistas de la región.

En cualquier caso, es bien sabido que una ola de privatizaciones se produjo en toda la región durante los años noventa, arrastrada por la crisis fiscal y nuevas ideas políticas, entre otros factores. Sin embargo,

esto no era una particularidad latinoamericana (Levi-Faur 2003); en ese momento, América Latina, al igual que muchas otras regiones del mundo, pero de una manera más radical, experimentó cambios profundos en la manera en que sus economías se organizaban, a través de la liberalización de los diferentes sectores de servicios públicos y la integración de las economías de la región al mercado mundial (Edwards 1995). Sin duda, las privatizaciones contribuyeron a ampliar la regulación en la región, ya que abrieron nuevos sectores económicos para el mercado y crearon la necesidad de nuevas intervenciones reguladoras, a fin de estimular unos entornos empresariales más competitivos. Sin embargo, este objetivo no siempre se logró de manera coherente, y varios países terminaron después de sus privatizaciones con monopolios privados, permitiendo que el control de sectores económicos clave, quedara en manos de pequeños grupos empresariales. El reto de una competencia efectiva en los nuevos mercados, y también el fomento de los mercados más tradicionales, se convirtió así en un nuevo desafío para las nuevas instituciones reguladoras introducidas en la región (Chong/Benavides 2007; Manzetti 2000).

De hecho, la expansión de regulación en la región fue mucho más amplia que las consecuencias derivadas de los acontecimientos de privatización, ya que las reformas regulatorias alcanzaron a muchos otros sectores que no sufrieron de forma directa las iniciativas de privatización. Durante la década de 1990 y principios de 2000, se produjo una gran oleada de cambios políticos e institucionales en la región, en un contexto de reestructuración económica y grandes reformas del Estado, que coincidió con y contribuyó a la expansión del capitalismo regulador en todo el mundo (Lora 2007). Con el concepto de capitalismo regulador nos referimos a un modo de organización de las economías capitalistas que requiere de fuertes intervenciones concentradas, tanto públicas como privadas –autorregulación–, en diversos niveles de gobierno, para organizar la forma como operan los mercados y evitar situaciones de quiebra o colapso productivo, fruto de las dinámicas individuales de los actores que participan en los mercados buscando su propio interés (Braithwaite 2008; Jordana/Levi-Faur 2005). Aunque de forma tímida, en América Latina el Estado regulador también se extendió a nuevos ámbitos fuera de las iniciativas orientadas a mejorar de forma directa la eficiencia del mercado, como la regulación del riesgo en las áreas sociales y ambientales, y también

mediante la pretensión de garantizar los derechos cívicos y democráticos (como los derechos de información, protección de derechos humanos, derechos electorales, etc.). La creación o reforma de las instituciones autónomas de regulación fue vista como la principal estrategia para desarrollar estas reformas normativas en la región, en la medida en que podía ayudar a renovar la burocracia, favorecer la introducción de marcos normativos actualizados, supervisar el comportamiento de los actores en los mercados privados, y estar más abierta a la formulación de políticas de regulación mediante procedimientos más democráticos.

3. Instituciones reguladoras y el contexto político

En esta sección, nos centramos en el aspecto institucional del desarrollo de la regulación estatal en América Latina, y nos preguntamos acerca de la existencia de distintos patrones de expansión. Sostenemos que algunas instituciones han evolucionado de una manera particular, en parte de forma endógena a su evolución política y administrativa, y en parte debido a la adaptación local de modelos extranjeros –tanto de los Estados Unidos como de algunos países europeos– que se hicieron populares en la región. Los temas discutidos aquí incluyen la aparición de instituciones de regulación, su impresionante expansión en las últimas décadas, y su variedad en diversos sectores y países.

Centrándonos primero en las tradiciones históricas, aún es posible encontrar en varios países de América Latina una cierta influencia de órganos administrativos especiales llamados Superintendencia y Junta, ambas formas de delegación burocrática que tienen su origen en la época colonial española. Mientras que las juntas tienen su origen en la época medieval, la figura de la Superintendencia se originó en el siglo XVI. De hecho, uno de los primeros casos documentados por los historiadores se refiere al Virrey del Perú, como Superintendente, ya en 1575. En los siguientes siglos las Superintendencias fueron empleadas para diferentes propósitos, y también tuvieron una consideración formal como un título dentro de la administración pública española. Se utilizaba para combinar dos labores diferentes: en primer lugar, controlar y supervisar las diferentes áreas de la administración pública, y en segundo lugar, identificar la alta complejidad de las tareas involucradas (Pietschmann 1983). Durante el siglo XVIII en particu-

lar, su uso se hizo muy común en la administración colonial española, como una forma de modernizar la administración pública y el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de supervisión del Estado absolutista (Céspedes des Castillo 1953; Pietschmann 1993). Tanto Superintendencias como Juntas fueron formas institucionales que se concentraron en administrar áreas específicas de interés público, separadas de la estructura general de la administración pública. La diferencia básica entre las dos estaba relacionada con su composición: mientras que la superintendencia se basaba en el titular de una sola oficina, la Junta era un órgano colegiado, integrado por varios miembros. Otra diferencia era que la Superintendencia solía tener un perfil de gestión, mientras que la Junta se concentraba en responsabilidades jurisdiccionales, aunque en muchos casos se combinaron en cierta medida ambas actividades (Bermejo 1984).

La Junta es una figura institucional utilizada todavía en varios ámbitos políticos, particularmente en la regulación monetaria. En este sentido, es posible aún encontrar en diferentes países latinoamericanos, un órgano colegiado denominado *Junta Monetaria*, como suprema autoridad en la regulación financiera (p.ej., Rep. Dominicana, Ecuador, Guatemala), y en muchos otros ámbitos también lo encontramos, en especial dedicado a los problemas concretos en materia de regulación. Por otro lado, la persistencia del modelo de *la Superintendencia* es mucho más reconocida como fórmula de delegación, por lo que muchos países de América Latina mantienen todavía este nombre para referirse a las autoridades de regulación, en lugar de “agencia” o “comisión”.

Durante el siglo XIX, la mayoría de países latinoamericanos crearon superintendencias con fines especiales, manteniendo un fuerte parecido con las formas administrativas derivadas de su pasado colonial (no sólo las actividades de supervisión, sino también la concentración en tareas específicas y especiales). Así, en la década de 1920, cuando los gobiernos de América Latina crearon las primeras agencias reguladoras “modernas”, particularmente en el área financiera, se les nombró en muchos casos superintendencias, siguiendo sus tradiciones administrativas locales. La introducción de la gobernanza mediante autoridades reguladoras se limitó inicialmente a unos pocos sectores—sobre todo del ámbito financiero—, en lugar de ser adoptadas de manera uniforme en varios de ellos. Sin embargo, desde entonces, el

vínculo con los modelos administrativos históricos se ha establecido y renovado, facilitando la continuidad de las formas institucionales de delegación y convirtiéndose en referencia de otras iniciativas para diversos sectores de la región durante el resto del siglo.

Las estructuras reguladoras del ámbito monetario comenzaron a tomar forma cuando los bancos centrales fueron establecidos por las autoridades públicas, sustituyendo a la autorregulación de los bancos privados. Desde un enfoque de políticas sectoriales, este es esencialmente el sector que dio origen a la regulación estatal en América Latina. Los primeros casos de bancos centrales con control público surgieron en la década de 1920, y aunque las reformas eran promovidas por algunos intereses locales, su realización fue concretada por la ya mencionada Misión Kemmerer. La Misión dio asesoramiento para establecer las autoridades reguladoras de los servicios financieros, separadas de los bancos centrales, sobre la base de los diseños institucionales dominantes por entonces en los Estados Unidos. En este sentido, la Misión Kemmerer impulsó la adopción de innovaciones institucionales diseñadas bajo normas estadounidenses, aunque aplicadas sobre las existentes en América Latina, cuya tradición administrativa proporcionaba más responsabilidades al representante máximo del organismo, el superintendente o el presidente de la comisión reguladora.

Antes de la década de 1980, la expansión de las agencias reguladoras en la región se limitó principalmente a la esfera financiera, existiendo muy pocos casos en otros ámbitos. Por ejemplo, casi no existían agencias para el área de servicios públicos, ya que en este ámbito operaban en la región los monopolios públicos, por lo menos hasta finales de la década de 1980. Tal situación fue radicalmente distinta a los Estados Unidos, donde el Estado regulador se desarrolló en muchos frentes antes de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de un modo de gobierno de carácter singular. Por el contrario, el contexto latinoamericano hasta 1980 era más similar a Europa, donde los servicios públicos estaban bajo control público, y la regulación social estaba poco desarrollada. Sólo en el área financiera había regulación pública en América Latina con un desarrollo institucional más grande que en Europa, aunque la calidad de sus instituciones reguladoras se deterioró fuertemente en los años 1960 y 1970 (lo que en cierto modo indujo a muchas de las reformas institucionales posteriores, durante la década de 1980).

Sin embargo, fue en la década de 1990 cuando el número de nuevas agencias reguladoras en América Latina estalló. Un análisis reciente revela que el crecimiento de las instituciones reguladoras en la región durante las últimas dos décadas ha sido asombroso (Jordana/Levi-Faur 2005). En el área financiera se crearon agencias para cubrir también las pensiones, los seguros y los mercados de valores, además de la regulación bancaria (Brooks 2009; Demaestri/Guerrero 2006). Este crecimiento fue especialmente importante en el área de servicios públicos, donde las privatizaciones en diversos sectores impulsaron la regulación del mercado en numerosos servicios en red (electricidad, agua, gas, telecomunicaciones, etc.), estimulando un intenso proceso de difusión que fue más allá de la difusión misma de las privatizaciones (Gutiérrez 2003; Montoya/Trillas 2007). Se crearon también agencias en el ámbito de la regulación social, aunque no de manera tan amplia como en las utilidades o las finanzas (Gilar-di/Jordana/Levi-Faur 2007). Así, sectores como el farmacéutico y la seguridad de los alimentos mostraron un patrón modesto de difusión. En todo caso, la extensión de las agencias reguladoras en América Latina durante la década de 1990 no fue un fenómeno aislado. En ese mismo momento, se observó un patrón similar de creación de agencias en Europa y otras partes del mundo, incluidos los países en desarrollo de Asia y África.

Esta ola de innovaciones institucionales incluyó a menudo la concesión de una fuerte autonomía organizativa a los organismos reguladores, *vis-à-vis* el aparato estatal tradicional y los dirigentes políticos, un fenómeno que de hecho encontró escasa resistencia, dadas las tradiciones institucionales y la propia fragmentación de la administración pública en la región. También las nuevas agencias incluyeron mecanismos de delegación política, similares a los de los bancos centrales, con el apoyo entusiasta y público de diversas organizaciones internacionales. Entre tales mecanismos destacan los mandatos de plazo fijo, las disposiciones para evitar tanto el despido de responsables como consecuencia de decisiones normativas como la reelección sucesiva de los miembros del consejo, a fin de limitar la influencia política sobre las decisiones de la agencia.

Los países de la región varían considerablemente en la intensidad de su impulso a la construcción de nuevos regímenes de regulación, y el diseño de las agencias reguladoras, a su vez, varía en gran medida.

En general, las presiones externas y los modelos extranjeros facilitaron la difusión a gran escala de las agencias reguladoras, pero los responsables de la política nacional eran a menudo decisivos en la amplitud de las innovaciones y en la determinación de sus características institucionales (Jordana/Ramió 2009; Weyland 2006).

Como era de esperar, la imagen resultante después de la explosión no fue homogénea, hubo diferencias significativas entre sectores y países. Sin embargo, para los países latinoamericanos en general, la proliferación de las agencias no suponía un desmantelamiento del modelo administrativo weberiano. Los Estados de América Latina ya no mostraban claramente este modelo de administración pública en las décadas anteriores; la creación de agencias separadas de los ministerios, para concentrarse en diferentes tareas relacionadas con el desarrollo, era una práctica muy común a mediados del siglo XX, en el marco de la expansión de Estado desarrollista (Thurber 1973). En cierta medida, tal vez podría apuntarse que la fragmentación del aparato de Estado fue una continuidad de la estructura fragmentada de las instituciones coloniales, pero en todo caso, si cabría apuntar, de hecho, que el modelo de Estado administrativo weberiano nunca se impuso plenamente en los países de América Latina. Frente a los modelos europeos con estructuras jerárquicas bien diseñadas, la fragmentación de las estructuras de la administración pública era una referencia importante para entender el desarrollo del Estado en América Latina ya desde el siglo pasado, antes de la expansión del Estado regulador.

Después de su difusión en las últimas décadas, las agencias reguladoras son una realidad tangible en todos los países de América Latina. Son unidades de la administración pública, conectadas a otros sectores públicos como ministerios o cámaras legislativas, y también a nivel internacional con instituciones similares en otros países (Slaughter 2004). En el Estado regulador, un nuevo modo de gobernanza está emergiendo, y su articulación está siendo definida más por las redes relacionales de profesionales especializados en diferentes temas de regulación, que por las estructuras jerárquicas tradicionales. En América Latina, la lógica del “control a distancia”, existente en la región con anterioridad, como muestra la institución administrativa tradicional llamada superintendencia, se combinó durante el siglo XX con las influencias externas para construir modernas instituciones reguladoras. Estas mostraron algunas cualidades distintivas: una independencia

política débil, pero con una fuerte identidad profesional, concentrando experiencia técnica y recursos organizativos para hacer más fuerte la intervención pública en el sector específico bajo supervisión (Jordana/Ramió 2010). Aunque no en todos los casos, las agencias también proporcionan una mayor estabilidad para los funcionarios que trabajan en ellas, una característica especialmente importante, dadas las deficiencias de la administración pública en América Latina (Parrado/Salvador 2010). De hecho, su legitimidad intenta fundamentarse en la capacidad profesional y en la creación de condiciones de estabilidad para las operaciones de mercado e inversiones a largo plazo.

En suma, las instituciones reguladoras han evolucionado en el tiempo para adaptarse a las características políticas particulares de la región, como son los regímenes presidencialistas fuertes y unas administraciones públicas inestables, pero también sobre la base de tradiciones administrativas propias combinadas con modelos extranjeros (Ramió/Salvador 2008). Por ello, son el resultado de un largo camino en las transformaciones del Estado en la región, a partir de las tradiciones administrativas coloniales. Como hemos mencionado, durante décadas el desarrollo del Estado regulador coexistió con el estado desarrollista, y las influencias mutuas e interdependencias fueron intensas, algo que aún es posible observar particularmente en el caso de Brasil. Más recientemente tras el colapso del Estado desarrollista en varios países, el establecimiento de instituciones y políticas de regulación representó una respuesta para hacer frente a nuevas tensiones sociales y políticas existentes en la región, asumiendo el reto de legitimar su papel como el brazo operativo de un Estado capaz de gobernar efectivamente los sectores económicos.

Sin embargo, sin un esquema bien definido de anclaje en el contexto institucional más amplio del ámbito público, la base política sigue siendo débil para el Estado regulador. Así, por ejemplo, en el turbulento ambiente político de muchos países de América Latina, esta debilidad representa un peligro particularmente persistente para la consolidación de las agencias reguladoras. En este sentido, es importante que las instituciones políticas, judiciales, legislativas, etc., sean capaces de supervisar a los reguladores garantizando al mismo tiempo su autonomía (Jordana/Sancho 2004), y que dentro del conjunto de interdependencias que emergen, encuentren su encaje institucional para permitir la gobernanza de los distintos sectores productivos.

4. Observaciones finales

Si bien desde el siglo XIX los movimientos políticos de Estados Unidos en favor de la regulación tenían un enfoque progresista, con el objetivo de limitar las externalidades negativas del desarrollo capitalista en el país, en América Latina la introducción de amplias políticas de regulación fue a menudo vista como una medida neo-liberal, con el objetivo de transformar el Estado de manera regresiva. El hecho es que el desmantelamiento de las estructuras del Estado y la creación de nuevos marcos de política no fue un proceso fácil. La expansión de la regulación en América Latina a finales del siglo XX no se produjo bajo la presión de movilizaciones populares, y la mayoría de los cambios de política se introdujeron como innovaciones tecnocráticas en el marco de una ola de transformaciones económicas que incluían la privatización y la liberalización súbita de numerosos mercados. Desde un punto de vista intencional, puede decirse que en muchos casos la regulación no fue entendida en la región como una manera de controlar y domesticar a los mercados en favor de grandes segmentos de la población, bajo la preeminencia del interés público, sino que en buena parte fue introducida de forma instrumental frente a la crisis, y en ocasiones incluso como herramienta política que creó nuevas oportunidades para determinadas élites económicas.

Sin embargo, esta revolución reguladora, de base tecnocrática, trajo también nuevas oportunidades para mejorar los procesos políticos y limitar los abusos de los monopolios en la región. Por un lado, la mayoría de los organismos de regulación incluyen más capacidades de control sobre los participantes de los mercados, en relación con la situación previa, siendo las agencias en muchos casos capaces de seguir eficazmente la actividad de las principales empresas que operan en sus países, introduciendo de forma progresiva “reglas del juego” que obliguen a todos los actores, incluyendo las grandes empresas, a cumplir el marco regulador existente. Obviamente, no en todos los casos los organismos reguladores llevan a cabo su trabajo con éxito, y surgen muchos problemas de gobernanza en la regulación. Sin embargo, en su conjunto, estas nuevas instituciones representan una importante mejora de las capacidades de gobierno del sector público, y en la mayoría de los casos implican el fortalecimiento de las intervenciones del Estado mediante unos instrumentos de política más sofisticados y

con menores distorsiones que nunca. La creación de agencias reguladoras también representa una oportunidad para mejorar la transparencia, el imperio de la ley, la participación y responsabilidad en muchas áreas de formulación de políticas. De hecho, la cantidad de información facilitada al público por las agencias reguladoras constituye claramente un paso muy importante en comparación con las anteriores tradiciones burocráticas de los Estados de América Latina, no muy amables en el suministro de información pública sobre sus decisiones. La realización de audiencias públicas, la difusión de las actas de sus reuniones oficiales, o las consultas de procedimiento, son diversas innovaciones administrativas introducidas por estas políticas de regulación, las cuales han creado nuevos espacios para ampliar la calidad de vida democrática.

Los resultados derivados del rediseño de los Estados de América Latina durante los años 1990 y 2000 tienen una estrecha relación con la búsqueda de un equilibrio social y económico en la región. El modelo liberal de finales del siglo XIX permitió a las élites económicas mantener un control efectivo de los Estados e introducir también algunas regulaciones pro-mercado, pero no permitió crear sociedades más inclusivas, solamente facilitó un modelo elitista de gobierno económico. El progreso de los movimientos sociales y políticos durante la mayor parte del siglo no encontró las condiciones para revertir esta tendencia, aunque generó numerosos conflictos sociales y políticos para definir las formas de acción estatal, y facilitó la intervención estatal directa en la economía (Draibe/Riesgo 2007).

En tiempos neoliberales, las políticas de regulación constituyeron una alternativa instrumental para solucionar las deficiencias de los Estados de América Latina en el control de los mercados, conteniendo la tentación de defender una presencia mínima del Estado en una economía abierta. El desarrollo del Estado regulador fue una opción para consolidar esta capacidad de intervención pública, en un marco abierto y democrático. En este sentido, debemos subrayar que la expansión de la regulación estatal en América Latina no es una consecuencia de la expansión del neoliberalismo en la región durante los años ochenta y noventa, sino un movimiento paralelo, de hecho orientado a aumentar la fuerza de los Estados latinoamericanos para poner en práctica los beneficios de la competencia económica y para evitar múltiples riesgos sociales y políticos (Faúndez 2005: 752). Asimismo, el desarrollo

de tales capacidades del Estado ha ofrecido la oportunidad de equilibrar las políticas en favor de la libertad económica con las políticas en favor de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, evitando unos desequilibrios potencialmente explosivos.

Bibliografía

- Bermejo Cabrero, José Luis (1984): "Superintendencias en la Hacienda del Antiguo Régimen". En: *Anuario de Historia del Derecho Español*, 54, pp. 409-448.
- Braithwaite, John (2008): *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brooks, Sarah M. (2009): *Social Protection and the Market in Latin America. The Transformation of Social Security Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, Eliana/Helwege, Ann (1992): *Latin America's Economy: Diversity, Trends, and Conflicts*. Massachusetts: MIT Press.
- Céspedes del Castillo, Guillermo (1953): "Reorganización de la Hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII". En: *Anuario de Historia del Derecho Español*, 23, pp. 329-370.
- Chong, Alberto/Benavides, Juan (2007): "Privatization and Regulation in Latin America". En: Lora, Eduardo (ed.): *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press, pp. 263-289.
- Coatsworth, John H. (2006): "Political Economy and Economy Organization". En: Bulmer-Thomas, V./Coatsworth, John H./Cortes Conde, Roberto (eds.): *The Cambridge Economic History of Latin America*. Vol. I: *The Short Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 137-273.
- Coate, Malcolm B./Bustamante, René/Rodríguez, Armando E. (1992): "Anti-trust in Latin America: Regulating Government and Business". En: *University of Miami Inter-American Law Review*, 24, pp. 37-85.
- Demaestri, Edgardo/Guerrero, Federico (2006): "What are the Perils of Separating Banking Regulation from the Central Bank's Orbit in Latin America and the Caribbean?". En: *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 14, 1, pp. 70-83.
- Draibe, Sonia/Riesco, Manuel (2007): "Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?". En: Riesco, Manuel (ed.): *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Houndmills/NewYork: Palgrave-UNRISD, pp. 21-116.
- Drake, Paul W. (1989): *The Money Doctor in the Andes. U.S. Advisors, Investors, and Economic Reform in Latin America from World War I to the Great Depression*. Durham: Duke University Press.
- Draibe, Sonia/Riesco, Manuel (2007): "Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?". En: Riesco, Manuel (ed.): *Latin America: A New*

- Developmental Welfare State in the Making?* New York: UNRISD/Palgrave, pp. 21-113.
- Dye, Alan (2006): "The Institutional Framework". En: Bulmer-Thomas, V./Coatsworth, John H./Cortes Conde, Roberto (eds.): *The Cambridge Economic History of Latin America*. Vol. II: *The Long Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-207.
- Edwards, Sebastián (1995): *Crisis and Reform in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Faúndez, Julio (2005): "Democratization through Law: Perspectives from Latin America". En: *Democratization*, 12, 5, pp. 749-765.
- Fishlow, Albert (1990): "The Latin American State". En: *Journal of Economic Perspectives*, 4, 3, pp. 61-74.
- Gilardi, Fabrizio/Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (2007): "Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America". En: Hodge, Graeme (ed.): *Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 127-147.
- Gutiérrez, Luis (2003): "Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector". En: *Utilities Policy*, 11, pp. 225-240.
- Hopkins, Jack W. (1974): "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America". En: *Latin American Research Review*, 9, 1, pp. 109-139.
- Inter-American Development Bank (2006): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*. Washington, D.C.: IADB/Harvard University Press.
- Jordana, Jacint/Sancho, David (2004): "Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State". En: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (eds.): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 296-319.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (2005): "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order". En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, pp. 102-124.
- (2006): "Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors". En: *International Journal of Public Administration*, 29, 4-5, pp. 335-366.
- Jordana, Jacint/Ramió, Carles (2009): "Agencias reguladoras e institucionalización del servicio universal en América Latina". En: Calzada, Joan/Costás, Antón/Jordana, Jacint (eds.): *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina*. Barcelona: CIDOB, pp. 143-174.
- (2010): "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies". En: *Journal of Politics in Latin America*, 2, 1, pp. 3-30.
- Levi-Faur, David (2003): "The Politics of Liberalisation: Privatization and Regulation-for-competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries". En: *European Journal of Political Research*, 42, 5, pp. 705-740.

- (2011): “Regulation and Regulatory Governance”. En: Levi-Faur, David (ed.): *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3-21.
- López, Garavito/Fernando, Luis (2003): “Una visión del desarrollo institucional de la Superintendencia Bancaria de Colombia, 1923-2003”. En: VV.AA.: *80 años de Superintendencia Bancaria en Colombia*. Colombia. <www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/80web/archivos/LuisFdoL%F3pezGaravito.pdf> (02.05.2012).
- Lora, Eduardo (ed.) (2007): *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Llosa, Alicia C. (2006): “*Boticas y Bodegas*. The Development of Food and Drug Regulation in Peru”. En: *University of Miami Inter-American Law Review*, 38, pp. 279-347.
- Manzetti, Luigi (ed.) (2000): *Regulatory Policy in Latin America: Post-privatization Realities*. Miami: North-South Center Press.
- Mattos, Paulo Todescan Lessa (2006): “A Formação do Estado Regulador”. En: *Novos Estudos*, 76, pp. 139-156.
- Montoya, Miguel Á./Trillas, Francesc (2007): “The Measurement of the Independence of Telecommunications Regulatory Agencies in Latin America and the Caribbean”. En: *Utilities Policy*, 15, pp. 182-190.
- Murillo, Maria V./Martínez-Gallardo, Cecilia (2007): “Political Competition and Policy Adoption: Market Reforms in Latin American Public Utilities”. En: *American Journal of Political Science*, 51, 1, pp. 120-139.
- Parrado, Salvador/Salvador, Miquel (2010): “The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies”. Manuscrito. Barcelona.
- Pietschmann, Horst (1983): “Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las intendencias”. En: *Anuario de Estudios Americanos*, 40, pp. 359-372.
- (1993): “El desarrollo estatal de Hispanoamérica: enfoques metodológicos”. En: *Chronica Nova*, 21, pp. 469-492.
- Przeworski, Adam (2009): “The Mechanics of Regime Instability in Latin America”. En: *Journal of Politics in Latin America*, 1, pp. 5-36.
- Ramió, Carles/Salvador, Miquel (2008): “Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities”. En: *Bulletin of Latin American Research*, 27, 4, pp. 554-573.
- Slaughter, Anne-Marie (2004): *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Thurber, Clarence E. (1973): “Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America”. En: Thurber, Clarence E./Graham, Lawrence S. (eds.): *Development Administration in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 15-46.
- Topik, Steven (1999): “The Construction of Market Society in Latin America: Natural Process or Social Engineering?”. En: *Latin American Perspectives*, 26, 1, pp. 3-21.
- Weyland, Kurt (2006): *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.