

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 54

Gabriela Nava Campos

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: UNA INTRODUCCIÓN
A LA DISCUSIÓN SOBRE LA INFLUENCIA EN LA TOMA DE
DECISIONES DE AGENCIAS REGULADORAS DE MERCADO**

Introducción

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación titulado *Oportunidades y Obstáculos para la Autonomía Administrativa en México: El Caso de Tres Instituciones Gubernamentales Reguladoras de Mercado*.

El ensayo pretende ser una introducción, tanto al proyecto mencionado como al análisis de la autonomía administrativa al revisar contribuciones teóricas que, aunque no se concentran en este tema, ayudan a su comprensión al analizar la acción política y la toma de decisiones. El objetivo último es construir un marco de referencia conceptual que facilite lo mejor posible el estudio del tema de la autonomía, sus variables explicativas y sus limitaciones. Tal objetivo es sin duda difícil del alcanzar por completo debido a la escasez de literatura teórica y empírica relevante. Se espera, sin embargo, que este documento — de pretensiones modestas — junto con los estudios de caso que acompañan al proyecto general auxilien en el avance de tan importante discusión.

La primera sección del ensayo permite ubicar la importancia contextual — económica y política — de que las agencias reguladoras de mercado gocen de autonomía en la toma de decisiones. En la segunda se pretende proporcionar una definición operativa de autonomía, así como establecer los principales supuestos que guían la revisión teórica. Esta inicia en la sección tercera con un breve recuento sobre la regulación y la teoría del interés público, para después seguir en las secciones cuarta, quinta y sexta con los principales modelos discutidos en el trabajo: teorías de captura, teoría positiva de las instituciones y redes de política. La sección siete pretende señalar los alcances y límites de cada uno de estos modelos para el estudio de la autonomía, así como distinguir las variables relevantes para éste. La última sección pretende señalar problemas teóricos aún no resueltos y corrientes que deberán ser exploradas.

El contexto: reforma del estado y liberalización de los mercados.

La liberalización de los mercados debe circunscribirse en un proceso de reforma del estado emprendido por diversos países durante los últimos quince años aproximadamente.¹ En términos generales, estos procesos se han caracterizado, en el

¹Interesantes recuentos de estos procesos para diversos países en desarrollo de América Latina, Asia y Europa del Este se encuentran, por ejemplo, en Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995; Lipjhart, Arend y Carlos H. Waisman, Eds., *Institutional Design in New Democracies*. New York, N.Y.: Westview Press, 1996; Przeworsky, Adam, L.C. Bresser Pereira, y J.M. Maravall, Eds., *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1993;

plano político, por la transición hacia sistemas más democráticos de gobierno y representación. En el terreno económico, la construcción de economías liberalizadas ha traído consigo procesos de privatización, desregulación y apertura, así como la instalación de una infraestructura institucional que apoye y consolide el funcionamiento de los mercados emergentes.

México no es la excepción a lo anterior.² A raíz de la crisis de los ochenta, que pusiera en serio cuestionamiento la capacidad del estado mexicano para dirigir la economía, y satisfacer una serie de demandas y presiones sociales, el país se embarcaría en un profundo proceso de cambio estructural facilitado por las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

Un aspecto esencial de ese cambio consistió en la redefinición del papel que el estado debía jugar en la regulación de la economía, misma que había sido excesiva hasta entonces. De acuerdo también con las tendencias internacionales, el gobierno comenzó a retirarse paulatinamente de la actividad económica y a pensar un poco más en la eficiencia de los mercados. La apertura requería la promoción de las condiciones macroeconómicas y los marcos institucionales adecuados para el desarrollo y consolidación de los mercados. En este sentido se buscó, entre otras medidas importantes, controlar la inflación, ajustar el tipo de cambio, se privatizó la banca, se redefinieron los derechos de propiedad en el sector agrícola y se firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

No obstante, la consolidación de mercados razonablemente eficientes aún está por verse, sobre todo frente a la inestabilidad que todavía caracteriza a la economía mexicana, la ausencia de un consenso político en torno a la reforma económica, y las estructuras heredadas por varias décadas de sustitución de importaciones. La creación o reestructuración de comisiones reguladoras de mercado — como la Federal de Competencia, la Bancaria y de Valores, y la Reguladora de Energía — parece indicar que, pese a los compromisos establecidos anteriormente (la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio — GATT) y reforzados con la firma del TLC, aún hay mucho por hacer antes de consolidar una auténtica economía de mercado.

Lo anterior se clarifica al comprender que las agencias reguladoras en economías de mercado tienen a su cargo, en términos generales, la promoción de la competencia y, en su caso, la remediación de fallas de mercado. Para ello, se les otorgan capacidades de diseño, decisión, supervisión y sanción, a fin de garantizar

Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra, Eds., *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction Press, 1994; y Haggard, Stephan, *The reform of the state in Latin America*. Mimeo.

²Para estudios más detallados sobre el caso mexicano se pueden consultar, por ejemplo, Haggard, S. y R. R. Kaufman, *Op. Cit.*; Frieden, Jeffrey A., *Debt, Development and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991; and Krueger, Anne O., *Economic Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1992.

que exista un marco normativo creíble para los distintos actores económicos y, con ello, favorecer, en última instancia, la eficiencia en la asignación de recursos.

Un obstáculo severo que enfrentan estas agencias en su desempeño es, sin embargo, la posibilidad de ser capturadas por intereses económicos o políticos, de tal forma que sus decisiones se tornen parciales, o les sea imposible monitorear e imponer sanciones a quienes violen el marco normativo respectivo. Este es un problema particularmente grave en países como México donde la intervención del gobierno en la economía ha sido patente y prolongada, y cuyo proceso de desarrollo ha exigido la constitución de alianzas con diversos grupos dentro del sector empresarial o la operación pública de ciertos servicios.

En este contexto, la cuestión de la autonomía o independencia de estas agencias reguladoras, se vuelve un asunto estratégico, en tanto les permite quedar aisladas de las presiones naturales que ejercen los intereses políticos y económicos afectados por sus decisiones. De ahí pues que se modifiquen los marcos institucionales formales para imponer límites a la tradicional discrecionalidad que ha caracterizado a la élite política y, especialmente, al presidente de este país, sin limitar por ello un grado de flexibilidad adecuado para la toma de decisiones.³

La autonomía administrativa.

Para definir un concepto operativo de autonomía que guíe la investigación sería necesario establecer una serie de supuestos razonablemente convincentes. En primer

³Se asume que una estructura reguladora que goza de discrecionalidad tendrá mayor flexibilidad y, por lo tanto, será capaz de emplear mecanismos regulatorios más eficientes, así como enfrentar mejor los problemas que estos provoquen. En algunos casos se ha discutido, sin embargo, que esa discrecionalidad puede provocar más distorsiones de las que alivia en la medida que no enfrenta contrapesos. De ahí habría, en principio, un solo paso hacia la arbitrariedad. Es necesario señalar que se ha obviado aquí la discusión en torno al necesario trueque que, dependiendo de las características específicas de cada nación, hay que hacer entre reglas y discreción cuando se habla de reforma administrativa. Cabe mencionar, no obstante, que este es un debate en el que las categorías están definidas de manera muy amplia y, por lo tanto, la preocupación por la arbitrariedad no contempla explícitamente a una agencia reguladora aislada de los vaivenes políticos. Aunque el tema se tocará tangencialmente en una sección posterior, no se profundizará en él dado que el diseño institucional formal no es un tema central del ensayo. Para abundar en esta discusión se puede consultar, por ejemplo, Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" en *Journal of Political Economy*. Vol. 85, Núm. 3, junio de 1977. En relación a una organización en particular, una breve discusión sobre esto se encuentra en Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann y Jurgen Von Hagen, *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council*. Working Paper 011. Washington, D. C.: Interamerican Development Bank, 1996. Un estudio mucho más macro y desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico se encuentra en Levy, Brian y Pablo T. Spiller, "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation" en *The Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 10, Núm. 12, 1995.

término, habría que preguntarse si una agencia puede estar por completo aislada de la política, es decir, si la independencia administrativa existe en el absoluto. Este trabajo asume que lo anterior es prácticamente imposible, sobre todo si se considera la existencia de mecanismos que prevén el rendimiento de cuentas.⁴

En segundo lugar convendría plantearse si las atribuciones legales con que cuenta una agencia para operar de manera independiente, y el marco formal que regula su interacción con el resto del gobierno y la sociedad, son condiciones suficientes para el desempeño autónomo de facto. Responder a este cuestionamiento es mucho más complicado, por lo menos en este momento. Se considera conveniente, sin embargo, asumir un cierto grado de ambigüedad al respecto, a fin de no limitar la exploración teórica posterior. En consecuencia, el ensayo supondrá que el marco jurídico puede ser una condición necesaria más no suficiente. Lo anterior, aceptando, en principio, que los marcos institucionales no sólo se componen de reglas y estatutos formales, que incluso los marcos formales pueden contener lagunas importantes que limiten la autonomía real, y que otros componentes del marco institucional — que refuerzan el peso de la ley — pueden tener un funcionamiento deficiente.⁵

En tercer lugar resulta relevante considerar si la autonomía de una organización es estática, es decir, si es la misma en todos los casos que pueden ser observados y, por lo tanto, un atributo invariable y consistente. Por razones similares a las esgrimidas para el punto anterior, este trabajo tiende a suponer que el potencial real de autonomía de una organización se entiende mejor como una función definida por un cierto grupo de variables (las cuales podrán esclarecerse con la revisión teórica que sigue) donde cada una puede tener una ponderación distinta. Así pues, la independencia de la agencia puede variar según los movimientos en los componentes de dicha función (cuyas ponderaciones, a su vez, pueden cambiar).

Considerando los puntos anteriores, resulta más conveniente presentar la autonomía administrativa como un concepto relativo, de grados o niveles, que se modifica dada su dependencia de diversos factores, pero que no implica capacidad para actuar de manera arbitraria. Es necesario añadir entonces otros supuestos. En primer lugar, se dará por sentado que las agencias reguladoras de mercados tienen por objetivo último propiciar el funcionamiento eficiente de los mercados a través de

⁴ Lo anterior, cierto, es mucho más común en las democracias avanzadas. Un ejemplo de ello podría ser la Reserva Federal de los Estados Unidos la cual, a pesar de ser una agencia realmente independiente, esta obligada, por ley, a rendir cuentas al Congreso norteamericano si esto es necesario. En el caso de agencias en países como México existen, por lo menos en el plano formal, candados institucionales que pueden limitar la autonomía de manera mucho más evidente.

⁵Nos referimos aquí en particular al sistema de impartición de justicia. Un sistema judicial autónomo y que goce de credibilidad a menudo determina la efectividad de ciertos marcos regulatorios dada la posibilidad de resolver disputas de manera imparcial. Un estudio comparativo que explora de manera empírica esta hipótesis se encuentra en Spiller, Pablo T. y Daniel Levy, *Op. Cit.*

sus capacidades para analizar, decidir, supervisar y sancionar en los ámbitos específicos que regulan.

Bajo esta premisa, las decisiones que tomen estas agencias podrían categorizarse de manera simple: aquéllas que favorecen la competencia — o la generación de condiciones lo más cercanas posible a los mercados competitivos — o aquéllas que favorecen a un interés en particular. En este sentido, la autonomía real de agencias reguladoras de mercado podría entenderse como el margen efectivo de maniobra de que éstas disponen para tomar decisiones imparciales orientadas por su cometido último y que no reflejen la engastación de ningún interés político o económico específico. En otras palabras, la independencia factual de la agencia se puede definir como su capacidad para evitar ser capturada por miembros de la élite política o del sector empresarial.

Si se acepta la definición anterior, la siguiente tarea consistiría en identificar qué tipo de factores determinan el margen efectivo de maniobra con que cuenta la agencia. Para ello, las siguientes preguntas resultan pertinentes: ¿De qué formas y por qué razones pueden la élite política y los grupos de interés tratar de manipular las decisiones de una agencia reguladora?; ¿Bajo qué condiciones políticas, económicas, institucionales y organizacionales pueden tener éxito en sus propósitos los actores mencionados?; y ¿Qué elementos favorecerían una mayor independencia factual por parte de las agencias reguladoras?

El objetivo primordial de este trabajo consiste en revisar las contribuciones teóricas que, desde la ciencia política y la economía, pueden ayudar a contestar las preguntas anteriores y, así, contribuir a definir el margen efectivo de autonomía de las agencias reguladoras. El esfuerzo está dirigido a encontrar los aspectos más útiles de cada una de estas aportaciones con el fin de establecer puntos de referencia para las investigaciones empíricas de las tres comisiones reguladoras incluidas en el proyecto.

El tema de la autonomía, con referencia al desempeño de agencias burocráticas específicas, ha sido abordado de manera más extensa para el caso de los bancos centrales. La mayoría de estos trabajos se ha concentrado esencialmente en el manejo de la política monetaria y su reflejo en los niveles de inflación. Diversas técnicas y combinaciones de variables han sido utilizadas para determinar la relación existente entre independencia del banco central y las variables macroeconómicas mencionadas.⁶

⁶Para una estupenda revisión de estos estudios desde una perspectiva más económica consúltese por ejemplo, Alesina, Alberto y Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence" en *Journal of Political Economy*; Cukierman, Alex, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992. Otros estudios similares se pueden encontrar en Downes, P. y R. Vaez-Zadeh, Eds., *The Evolving Role of Central Bank*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1991; y Bendesky, L., Comp., *El papel de la banca central en la actualidad*. México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991. Desde un punto de vista más vinculado a la ciencia política se

La percepción generalizada es que el grado de independencia de los bancos centrales es una determinante importante de las decisiones de política y, por lo tanto, del nivel de inflación. Obviamente, se asume que el grado de independencia del banco central tiene un peso significativo en la medida en que existan diferencias de opinión respecto a las bondades de distintos objetivos u opciones de política entre el Banco Central y autoridades políticas diversas.⁷ Se presupone, en general, que los bancos centrales tienden a ser más conservadores.

El otorgamiento de autonomía a los bancos centrales es visto entonces como un acto de compromiso parcial con una serie de objetivos de política. Al delegar parte de su autoridad a una organización como esta, las autoridades políticas aceptan ciertas restricciones a su margen de maniobra futuro. El motivo principal detrás de estas acciones es usualmente la preservación de la estabilidad de precios, el cual es un objetivo político en sí mismo. Pero este objetivo compite con otros objetivos entre los que se podrían mencionar una mayor actividad económica o el financiamiento del presupuesto, entre otros. Al delegar parte de su autoridad en el Banco Central, las autoridades políticas tratan de reducir el conjunto de circunstancias bajo las cuales la estabilidad de precios es sacrificada con el fin de alcanzar otros objetivos. Entre mayor sea, pues, la independencia del Banco Central, mayor será este compromiso.

Uno de los problemas que enfrentan este tipo de trabajos esta en cómo medir la independencia del Banco Central, sobre todo desde una perspectiva comparativa. La mayoría de ellos reconocen que ésta se encuentra determinada por características institucionales formales como, por ejemplo, decretos de creación y otro tipo de legislación, pero también por otra multitud de factores informales de tipo político, cultural y personal cuya naturaleza es más dinámica y difícil de medir. Esto se agrava por el hecho de que la mayoría de estos factores están ocultos a la mirada pública, por lo tanto siempre habrá incertidumbre en torno al nivel real de independencia que goza el Banco Central.

Otro de los problemas se relaciona directamente con el objeto de estudio de este ensayo. Lamentablemente, los trabajos sobre bancos centrales, por la naturaleza

pueden consultar los trabajos de Sylvia Maxfield: "The Politics of Mexican Financial Policy" en Haggard, Stephan, Chung H. Lee y Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993; y *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.

⁷Entre estos habría que mencionar las tasas de preferencias intertemporales entre el Banco Central y las autoridades políticas como un elemento importante. En este sentido, se ha supuesto que los bancos centrales tienden a tener una visión de más largo plazo con respecto a la política monetaria. Otra diferencia importante también estudiada se relaciona con los "trueques" (trade-offs) subjetivos que tanto los bancos centrales y las autoridades políticas están dispuestos a hacer entre la estabilidad de precios y otras metas vinculadas a los niveles de empleo o la balanza de pagos, por ejemplo. El supuesto generalizado es que, por lo menos en promedio, los bancos centrales se preocupan más por la estabilidad de precios que las autoridades políticas.

misma de su enfoque, no proporcionan suficiente información para entender y predecir las condiciones bajo las cuales el margen de maniobra de estas organizaciones puede modificarse, ni utilizan un cuerpo teórico de apoyo para estos fines.⁸ Por lo general, se asume que la autonomía real del Banco Central no es sólo una función de la legislación vigente pero no se identifican todos los elementos de la función, ni la relación entre ellos. Por el contrario, se atiende más a la construcción de indicadores (o proxis) que reflejen de manera aproximada el grado de autonomía de la organización.⁹ Algunos de estos indicadores son realmente útiles pero, sin una elaboración mayor, su capacidad explicativa y predictiva es extremadamente limitada. A lo largo del ensayo se espera que algunos de estos indicadores queden vinculados a elaboraciones teóricas más relevantes para entender la autonomía de agencias reguladoras de mercado.

La cuestión de la autonomía ha sido también tratada, aunque desde una perspectiva más global, por la ciencia política. El tema ha sido recuperado a partir de la imposibilidad del pluralismo, el estructural-funcionalismo y el marxismo para explicar situaciones en las que el estado — entendido de manera agregada — toma decisiones de grandes magnitudes — reformas, cambios estructurales, modificaciones a la estrategia de desarrollo, guerras — independientes de las demandas sociales.¹⁰

Desafortunadamente, una visión tan global del estado resulta de utilidad limitada para un trabajo como este, donde el enfoque está en agencias reguladoras de la rama ejecutiva y su relación con intereses políticos y económicos; pero tampoco resiste mucho la contraposición de evidencia más desagregada. Diversos trabajos han mostrado como en estados considerados tradicionalmente fuertes, a menudo

⁸Una notable excepción es el trabajo de Maxfield (véase cita 6) ya que ella identifica la vinculación entre variables políticas externas e internas para explicar los distintos grados de autonomía de que han gozado los bancos centrales en países en desarrollo, particularmente en México.

⁹Los indicadores más populares podrían agruparse en cuatro categorías: (a) variables relativas al nombramiento, remoción y período de funciones de los gobernadores de los bancos centrales; (b) variables relacionadas con la resolución de conflictos entre el Banco Central y el ejecutivo, y el grado de participación del Banco Central en el proceso de formulación de política monetaria y el proceso presupuestal; (c) objetivos últimos del Banco Central según han sido establecidos en su decreto de creación; y (d) restricciones legales sobre la habilidad del sector público para tomar prestado del Banco Central. En primer lugar, la tasa actual de rotación para los gobernadores del Banco Central (a menudo una variante es la razón entre los períodos real y legal que sirven los gobernadores. Este indicador supone que después de cierto nivel, la tasa de rotación y la independencia real del Banco Central se correlacionan negativamente. Se ha observado, además, que en muchos países existen discrepancias sustantivas entre los períodos reales y legales que sirven los gobernadores. Para mayor detalle véanse, por ejemplo, Cukierman, Alex, *Op. Cit.*,

¹⁰Una estupenda revisión y crítica de estos enfoques se encuentra en Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" en Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.

ciertas decisiones de política económica o industrial son producto de la captura que intereses específicos hacen de determinadas instancias de gobierno.¹¹ En algunos estados considerados débiles, existen agencias altamente fuertes e independientes, difícilmente permeables a los diversos intereses sociales.¹²

Lo anterior obliga a utilizar un nivel de análisis más desagregado para comprender la forma en que los intereses económicos y políticos, y los grupos que estos forman, interactúan con el aparato gubernamental para producir determinadas políticas públicas o influenciar la toma de decisiones.

Es importante señalar que la revisión que se hace aquí no es exhaustiva. Se parte de que la autonomía es una función de factores tales como las características del mercado regulado, de las redes de políticas que le circundan, de los grupos de interés afectados, de una serie de variables macro en el ámbito institucional, y del conjunto de reglas propias — formales e informales — que se desarrollan al interior de las organizaciones. Para facilitar el acercamiento al tema, se seleccionaron básicamente aquéllos modelos teóricos que incorporan la mayor cantidad de estas variables independientes a su lógica interna y explicativa. Éstos han sido agrupados en teorías de captura reguladora, teorías positivas de las instituciones y modelos de redes de política.

La cuestión de la regulación.

Desde una perspectiva económica, la regulación se puede definir como un conjunto de políticas que se ponen en práctica para resolver problemas de fallas de mercado mediante la promulgación e imposición de reglas que delimitan el marco de actuación de los participantes en un mercado determinado. Así pues, el término regulación se refiere a un amplio abanico de políticas tales como subsidios, cuotas a las importaciones, modalidades de empresa pública o privada, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados.¹³

La regulación también puede ser vista como la forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio al que un bien es adquirido y vendido por otros.

¹¹Ejemplos de ello se pueden encontrar, por ejemplo, en Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

¹²Aquí se puede consultar también Hall, P. A., *Idem.*, para el caso de Gran Bretaña, por ejemplo.

¹³Joskow, Paul L. y Nancy L. Rose, "The Effects of Economic Regulation" en Schmalensee, Richard y Robert D. Willig, Eds., *Handbook of Industrial Organization*. North Holland: Elsevier Science Publishers B.V., 1989.

La investigación sobre el tema, sin que sorprenda, ha estado dominada por los economistas. Quizá por ello también las líneas de investigación más antiguas y populares son las que se ocupan, por un lado, de estudiar las fallas de mercado y los posibles mecanismos correctivos; por otro, los impactos económicos de la regulación y encontrar los instrumentos y grados de regulación óptimos. Estos trabajos, agrupados bajo la así llamada perspectiva del *interés público*, hacen referencia a la lógica de la regulación como un proceso de tres etapas. Primero, es necesario identificar las condiciones bajo las cuales un mercado funciona de manera ineficiente. Segundo, es indispensable sustentar que el gobierno debe intervenir para incrementar la eficiencia de los mercados. Tercero, habría que argumentar que la regulación es la mejor forma de intervención.¹⁴

Parece necesario comentar un poco sobre estos elementos a fin de esclarecer la definición de autonomía manejada en la sección anterior. Las tres formas de fallas de mercado más comúnmente estudiadas y argumentadas en favor de la regulación son: monopolios, información imperfecta, y externalidades y bienes públicos.¹⁵

Existe *monopolio* cuando un bien o servicio, para el que no existen sustitutos cercanos, es producido por una sola empresa, la cual se apropia las rentas derivadas de su condición al imponer precios por encima de su costo marginal y mantener limitado el nivel de producción. Lo anterior implica una pérdida para los consumidores que puede ser reducida si se introduce algún tipo de regulación que aproxime el mercado a condiciones competitivas. En el caso de monopolios naturales, por ejemplo, donde el bien o servicio sólo puede ser producido a más bajo costo por una sola empresa, la regulación se propone como una forma de capturar las ventajas que ofrece la estructura de costos de la industria, al tiempo que se elimina una parte de su abuso potencial.¹⁶

La teoría microeconómica estándar sobre mercados competitivos asume que existe *información* perfecta, es decir, la información necesaria para la operación de los mercados está libre y disponible para todos los agentes económicos. En la realidad, la información dista mucho de ser perfecta. Por el contrario, la complejidad y costo de determinada información puede propiciar que los agentes económicos tomen decisiones ineficientes, donde se produzca mucho o muy poco, o bajo estándares inadecuados. Se argumenta que la regulación puede remediar este

¹⁴Véase Noll, Roger G., "Economic Perspectives on the Politics of Regulation" en Schmalensee, R. y R.D. Willig, Eds., *Op. Cit.*

¹⁵ Existen otras fallas de mercado menos comunes pero que también han sido objeto de movilización política, aunque la teoría económica no las toma demasiado en serio. Estas son las rentas de escasez y la competencia destructiva. Una revisión detallada de este tipo de fallas se puede ver, por ejemplo, en Telser, L.G., *Competition, Collusion and Game Theory*. Chicago, Ill.: Aldine-Atherton, 1972.

¹⁶Un tratamiento introductorio bastante extenso de la condición monopólica se encuentra en Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*. New York, N.Y.: Harper Collins, 1994.

problema incrementando la oferta de información. Así, se podría reducir la incertidumbre asociada a ciertas decisiones, propiciando un mejor encuentro entre oferta y demanda. Además, al establecer estándares mínimos, la regulación puede proteger a los agentes económicos pobremente informados contra resultados negativos.¹⁷

La tercera forma de regulación se relaciona con la presencia de *externalidades*, o aquellos efectos sobre la producción y el consumo que no se reflejan directamente en los mercados, y *bienes públicos*, bienes que benefician a todos los consumidores pero que los mercados proporcionan de manera ineficiente o inexistente. El argumento de las externalidades ha sido utilizado para justificar la regulación ambiental, la asignación del espectro electromagnético, y la doctrina del servicio universal en las comunicaciones.¹⁸ En el caso de los bienes públicos el argumento consiste en que, frente a las características de no-exclusividad y cero costos marginales, los mercados difícilmente podrán proporcionar estos bienes a niveles eficientes. Por ende, se justifica la regulación, ya sea para subsidiar la producción del bien, o para que el gobierno sea quien lo proporcione.¹⁹

La mera existencia de una de estas fallas de mercado no requiere necesariamente de la intervención reguladora, sobre todo frente a las posibilidades abiertas por el Teorema de Coase.²⁰ La regulación es una alternativa superior sólo en los casos en que los costos de transacción asociados con la remediación de la falla

¹⁷Lo anterior es típico en ciertos mercados de productos usados. Cuando los proveedores tienen información perfecta y los consumidores una muy limitada, sólo serán vendidos aquéllos productos de más baja calidad. En el mercado de autos usados el vendedor sabe si el vehículo se descompone con frecuencia o no, mientras que el comprador solo sabe, en el mejor de los casos, la probabilidad de comprar un buen auto usado. Si los compradores no pueden distinguir entre autos buenos o malos, el precio de venta de ambos será el mismo. El estudio clásico en este sentido es el de Akerlof, George, A., "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism" en *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 84, 1970.

¹⁸Al respecto se pueden consultar, en materia ambiental: Baumol, William J. y Wallace E. Oates, *Economics, Environmental Policy and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979 y Hahn, Robert y Gordon L. Hester, "The Market for Bads: EPA's Experience with Emissions Trading" en *Regulation*, 1987. Para el caso del sector telecomunicaciones se pueden revisar: Mathios, Allan y Robert Rogers, "The impact of alternative forms of state regulation of AT&T on Direct Dial, Long Distance Telephone Rates" en *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, Núm. 3

¹⁹Como ejemplo véase Harrison, David Jr. y Daniel L. Rubinfeld, "Hedonic Housing Prices and the Demand for Clean Air" en *Journal of Environmental Economics and Management*, Núm. 5, 1978.

²⁰La regulación no es necesariamente la forma óptima de eliminar una falla de mercado. La contribución más conocida en este sentido es la de Ronald Coase, según la cual algunas fallas de mercado son susceptibles de ser solucionadas simplemente redefiniendo derechos de propiedad y creando un mercado para ellos. Coase asume que, para que estos arreglos eficientes se presenten, es necesaria la existencia de información perfecta y cero costos de transacción. Véase Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost" en *Journal of Law and Economics*, Núm. 3, 1960.

de mercado sean significativamente más altos que aquéllos derivados de la intervención gubernamental. La no presencia de información perfecta reforzaría lo anterior si, como se ha argumentado, el gobierno tiene mayor capacidad que los particulares para obtener y difundir información de manera más eficiente.²¹

Difícilmente alguien podría decir que los procesos regulatorios se encuentran totalmente aislados de la política. La teoría del interés público, por cierto, no es incompatible con la existencia de intereses en conflicto que busquen capturar los beneficios de la política reguladora, aunque asume un mercado relativamente eficiente para su expresión y capacidad de influencia, así como el objetivo común de querer eliminar una falla de mercado.

No obstante, los aspectos más relevantes de la teoría del interés público si suponen que la regulación será adoptada *sólo* en la presencia de una auténtica falla de mercado, que *sólo* se usará en tanto represente una alternativa superior en términos de eficiencia, y que no persistirá cuando empiece a imponer costos mayores a los beneficios que reporta.

El desarrollo de la investigación en materia de regulación sufre un viraje interesante cuando, a principios de los setenta, diversos estudios mostraron que algunas políticas regulatorias implementadas habían sido muy ineficientes y sus instrumentos no parecían ser los más apropiados para eliminar las fallas de mercado supuestamente existentes.

Lo interesante es que esta línea de indagación dio origen a la construcción de teorías sobre los procesos políticos y el papel que juegan como intermediarios de diversos intereses y la política pública, basadas en una racionalidad enteramente económica. Más interesante aún es que muchas de éstas se ubican en la ámbito de la regulación.

La política desde la perspectiva económica: teorías de captura.

Los trabajos que pueden ser incluidos en esta categoría comparten un supuesto fundamental: la regulación es un bien que se oferta y demanda en función de los intereses de aquéllos que sufren las consecuencias distributivas de distintas alternativas de política.²² Bajo esta perspectiva no es necesaria la presencia de una falla de mercado para que el gobierno intervenga a través de instrumentos regulatorios.

²¹Lo anterior se deriva de que el gobierno tiene la capacidad para obligar a distintos agentes económicos a que proporcionen información, para generar información de diversos tipos a partir de sus actividades, y para acceder a los medios de comunicación con relativa facilidad.

²²Baron, David P., "The economics and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches" en Banks, Jeffrey S. y Hanushek, Eric A., *Modern Political Economy. Old Topics, New Directions*. New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1995.

George Stigler, uno de los primeros proponentes de esta perspectiva, argumentaba que las agencias regulatorias esencialmente *se acoplaban* a los intereses regulados, no sólo porque son *capturadas* por éstos, sino porque desde un principio fueron diseñadas para *servir* a sus intereses.²³ La noción general más importante en la propuesta de Stigler es que todos los actores, dentro y fuera del gobierno, se comportan de manera racional tratando de satisfacer su propio interés y, por ello, intentan utilizar al gobierno para alcanzar sus propósitos. Modificaciones más elaboraciones menos, los supuestos y prescripciones desarrollados por Stigler permanecen inalterados en esencia por lo que la revisión que sigue se concentrará en este autor haciendo referencia a otros cuando sea pertinente.

La teoría de la captura se enfoca en grupos de individuos que comparten intereses económicos y que utilizan a la política como arena para dirimir sus conflictos a través del control que puedan ejercer sobre el gobierno. En un segundo momento la teoría supone que la capacidad de los grupos para ejercer control es una función, a su vez, de la capacidad que tienen para movilizar recursos. La mera agrupación de intereses no garantiza la movilización efectiva de recursos, por lo que la conexión entre estas dos variables es entendida bajo la lógica olsoniana de la acción colectiva.²⁴ Así pues, se reconoce que existe un sesgo de movilización en

²³Se hace referencia aquí al influyente trabajo que publicara Stigler en 1971. Véase Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation" en *Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, Núm. 3, 1971.

²⁴El problema de la acción colectiva, según lo expone Olson, es aquel de combinar los intereses individuales y los comunes. Ciertamente habrá personas que compartan intereses políticos y económicos. Si éstas se unificaran en un grupo, podrían obtener algún tipo de beneficio colectivo. Sin embargo, sucede que los miembros del grupo tienen incentivos para actuar de manera contraria a los intereses del grupo pero acorde lógica individual maximizadora. Cada uno de ellos podría decidir no sacrificar tiempo y dinero en una organización cuyos beneficios no son apropiables. Como consecuencia de este comportamiento, el grupo podrá ser afectado negativamente pero sus miembros han maximizado sus beneficios individuales. El problema de la acción colectiva es más evidente en el caso de un grupo grande pero no claramente organizado, pues existen incentivos al free-riding en la medida en que los miembros individuales no perciben que sus acciones pueden tener efectos multiplicadores o que los otros piensan de la misma forma. Por lo tanto, lograr que todos marchen en una misma dirección (que, por ejemplo, contribuyan voluntariamente a la organización) se torna en una verdadera dificultad, a menos que exista un complejo esquema de incentivos. A esto hay que añadir el problema de definir el interés colectivo en la presencia de preferencias inestables o desconocidas. De acuerdo con Olson los problemas de acción colectiva pueden atenuarse en el caso de grupos pequeños ya que el interés colectivo puede ser definido de manera más fácil y rápida, al tiempo que los resultados de la acción colectiva pueden claramente sobrepasar los beneficios de la individual. Para mayor detalle consúltese Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971. Elaboraciones posteriores a los problemas planteados por Olson se pueden encontrar, por ejemplo, en Hardin, Russell, *Collective Action*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1982.

favor de grupos pequeños, particularmente aquéllos que tienen uno o dos miembros con intereses particulares y que pueden ser traducidos en decisiones específicas.²⁵

La razón primordial por la que los grupos tienen posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones radica en los intereses electorales de las autoridades políticas, quienes tenderán a actuar como promotores de dichos grupos. Por ello, según la teoría, sus decisiones son una función de la presión que ejerzan los intereses económicos.²⁶

Los intereses políticos, para asegurar que las preferencias de los grupos que favorecen se transformen en política pública, ejercen pleno control sobre la burocracia a través, principalmente, de nombramientos y del proceso presupuestal. Este control se asume no problemático.

La cadena de control de grupos económicos a autoridades políticas, y de éstas a la burocracia parecería asegurar que, en última instancia, las decisiones tomadas reflejarán un determinado balance de poder entre diversos intereses. De manera más específica, la conclusión de la teoría es que la agencia reguladora será inevitablemente capturada por la industria. La regulación sería un instrumento al servicio de ésta, que se diseñaría y se pondría en práctica primeramente para su beneficio. La industria en cuestión se convertiría en consumidora de ventajas políticas que mejoran su estatus mediante medidas reguladoras.

Esta teoría fue desarrollada posteriormente, siendo uno de sus más importantes contribuyentes Sam Peltzman. Peltzman, que formalizaría la teoría de Stigler y matizaría sus conclusiones, observó que el modelo original sobrestimaba el dominio del grupo más concentrado.²⁷ Bajo su óptica, los intereses políticos — que obedecían a motivaciones electorales — estarían inclinados a favorecer a los intereses más concentrados pero no necesariamente ignorarían por completo a los otros, aunque estos fueran más difusos. Peltzman argumentaría entonces que incluso los consumidores no organizados podrían aspirar a tener algún peso en la toma de decisiones pues, finalmente, también eran votantes. Aunque la mayoría de los supuestos de Stigler permanecerían inalterados, el mérito de Peltzman parecería encontrarse en la posibilidad de modelar el balance de poder entre grupos en conflicto.

Las decisiones se presentan, entonces, como el producto de un balance de poder que, aparentemente, no tendría que ser el mismo en todos los casos. Otras

²⁵De aquí se sigue, lógicamente, que grupos de intereses empresariales altamente concentrados tendrían una sólida ventaja en la arena política — para movilizar recursos y obtener lo que desearan — versus grupos menos cohesivos e incluso difusos. El ejemplo más representativo de estos últimos son los consumidores.

²⁶Este argumento puede ser explorado con mayor detalle en, por ejemplo, Peltzman, Sam, "Constituency Interest and Congressional Voting" en *Journal of Law and Economics*, Num. 27, 1984.

²⁷Véase Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation" en *Journal of Law and Economics*, Núm. 19, 1976.

contribuciones posteriores pluralizarían este marco analítico, caracterizado por la sola presencia de dos grupos, para incluir otros intereses con recursos diversos.²⁸

Es posible afirmar que los modelos utilizados por Stigler y Peltzman tienen como preocupación principal identificar equilibrios resultantes de las presiones que ejercen los grupos de interés, y analizar sus características (distribución de costos y beneficios) desde una perspectiva estática, ya que el marco que rodea a las variables del modelo se asume fijo, además de exógeno. Bajo esta óptica, sería posible explorar cómo cambian estos equilibrios cuando se dan modificaciones en los factores exógenos.

Posteriormente, sin embargo, se desarrollarían otros modelos que, utilizando también la racionalidad económica, buscaban incorporar justamente esos factores exógenos o marcos institucionales.

Modelos de agente-principal y nuevo institucionalismo económico.

La importancia de la *teoría positiva de las instituciones* para estudiar la autonomía de agencias reguladoras de mercado se vincula principalmente a la incorporación de las instituciones como variables independientes, y la vinculación que establece entre éstas y el comportamiento de los actores en el juego político.

En términos generales, la relación entre las reglas (proxis de instituciones) y las decisiones conduce a la adopción de comportamientos estratégicos: los intereses harán uso de las reglas existentes para tratar de obtener lo que desean y, más aún, presionarán por la adopción de reglas todavía más favorables. Las decisiones gubernamentales son, en este sentido, un producto de la interconexión que existe entre reglas y estrategias. La manera en que estos distintos intereses se reflejan en las decisiones finales dependerá, en gran medida, de la ubicación institucional de quienes los apoyen en el plano político.

Es necesario señalar que, aunque la mayor parte de la literatura que explota estas premisas se ha concentrado en el Congreso norteamericano, su valor esencial radica en el énfasis que pone a la relación entre autoridades políticas y burocracia, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de control.²⁹

²⁸De las más importantes que se podrían señalar son las de Gary Becker. Véanse, por ejemplo, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence" en *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 98, 1983, y "Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs" en *Journal of Public Economics*, Núm. 28, 1985.

²⁹Para adentrarse en este tema se recomienda consultar, por ejemplo, Weingast, Barry R. y Mark J. Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission" en *Journal of Political Economy*, Núm. 91, 1983; Weingast, Barry R., "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC" en *Public Choice*, Núm. 44, 1984; Barke, Richard y William Riker, "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments" en *Public Choice*, Núm. 39, 1982; McCubbins, Mathew, "The Legislative Design of Regulatory Structure" en *American Journal of*

Para rastrear los nexos político-burocráticos que se traducen en decisiones específicas, esta perspectiva utiliza un marco teórico construido con herramientas económicas, en particular, modelos de agente-principal. La noción esencial de estos modelos es que los arreglos institucionales responden a problemas de acción colectiva que se presentan justamente por que los costos de transacción asociados a los intercambios políticos son considerables.³⁰

Utilizando como base los principios elementales de los modelos *principal-agente*, se describen a continuación los supuestos y predicciones de la *teoría positiva de las instituciones* en su forma más simplificada. Es conveniente resaltar que no todas las contribuciones bajo el marco de esta categoría responden nítidamente a este esquema, como se verá más adelante. Se utiliza de momento para efectos prácticos e ilustrativos.

En primer lugar se asume que las autoridades políticas son *agentes* de sus electores (*principales*). La posibilidad de reelección y la carrera en la jerarquía política proporcionan los medios para que los ciudadanos forcen a sus funcionarios electos a satisfacer sus preferencias de política, las cuales son fundamentales y fijas. Los ciudadanos, por su parte, votan o apoyan a un gran número de funcionarios. La manera en que estos intereses se ven reflejados en las decisiones depende del *lugar* institucional en que estén ubicados sus apoyos políticos, así como de las reglas específicas del sistema.

Al igual que en las teorías de captura, se presume que las agencias reguladoras actúan como *agentes* de los funcionarios políticos electos (*principales*). La literatura enfatiza el control ejercido por el poder legislativo pero sin excluir, por lo menos explícitamente, la posibilidad de otras fuentes de control, por parte de la rama ejecutiva, por ejemplo. En esta relación, la legislación, los decretos, los nombramientos de funcionarios, el proceso presupuestal, y la intervención directa en las decisiones de la agencia son todos medios disponibles para que los políticos obliguen a la agencia a apearse a sus preferencias de política.

Se estipula también que al interior de los cuerpos legislativos se da un proceso de delegación de responsabilidad hacia diversos comités. Puesto que los miembros de los comités resultan de un proceso de autoselección, tienden a ser particularmente cuidadosos de sus intereses en un programa, a menudo porque

Political Science, Núm. 29, 1985; y Fiorina, Morris P., "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?" en *Public Choice*, Núm. 39, 1982.

³⁰Esta no es, por supuesto, la única explicación que existe para la existencia de instituciones, aunque sí es la que usualmente se encuentra en la corriente del neoinstitucionalismo económico. Esta concepción de las instituciones ha despertado severas críticas incluso dentro del nuevo institucionalismo. Posteriormente se retomarán algunas de éstas.

mantiene vínculos estrechos con grupos organizados que son particularmente afectados por las decisiones de política que toma un comité.³¹

El resultado de esta estructura institucional será una compleja red de relaciones políticas que mediarán, a su vez, entre las preferencias de diversos actores y las decisiones de las agencias. En cada fase, el grado en el agente seguirá las preferencias del principal depende de: el grado en que los principales y los agentes tengan conflictos de interés, los costos y confiabilidad de los métodos mediante los cuales el principal supervisa el desempeño de los agentes, y el poder de los mecanismos coactivos a disposición del principal para definir los incentivos del agente.

En la medida en que los mecanismos de supervisión y coacción sean imperfectos, los agentes pueden tomar decisiones que no reflejan los intereses de sus principales. En la medida en que los costos y los beneficios de la supervisión y la coacción difieran sistemáticamente entre principales, las decisiones — o resultados de política — no sólo se inclinarán más hacia las preferencias de los agentes, sino que también pueden estar sesgados en favor de algunos principales y afectar negativamente a otros.

Lo anterior implica un reconocimiento tácito de las limitaciones inherentes a una noción tan unilateral y consciente de control, en todas las direcciones. Dado que la interacción entre la política y la burocracia es determinante para explicar el margen de maniobra efectivo de las agencias reguladoras, se considera importante dedicar algún espacio a una revisión muy somera de las aportaciones más sustantivas en ese sentido.

Asimetría en la información. En algunos casos se ha argumentado, y no es nada nuevo, que la información que poseen las agencias sobre la industria que regulan es superior a la que poseen los políticos, por lo que la agencia misma puede influir en las decisiones sin que la élite política se de cuenta.³² En la medida en que esto sea cierto, y la agencia reguladora posea mejor información sobre la industria que regula, en esa medida podrá incrementar su margen de maniobra frente a los dictados de la política.

Supervisión problemática. En su forma más simple, el modelo principal-agente parece asumir que el control no es problemático, dado que la supervisión tampoco lo es. Sin embargo, en la realidad, puede resultar difícil monitorear con precisión la manera en que los agentes apegan su desempeño a los dictados de sus principales, lo cual abriría márgenes de discrecionalidad para los primeros. Esos

³¹Para una revisión y crítica de estas perspectivas véase Moe, Terry, "Congressional Control of the Bureaucracy: An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance" en *Legislative Studies Quarterly*, Núm. 12, 1987.

³²Al respecto pueden consultarse, por ejemplo, Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little Brown; y Schultze, C.L., *The politics and economics of public spending*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1986.

espacios de maniobra se verían a su vez favorecidos por los costos adicionales que se generarían al tratar de modificar las acciones de la agencia, sobre todo porque aquellos grupos beneficiados por éstas tienden a movilizarse ante la amenaza de terminación.³³

Conflicto de intereses. En otras ocasiones, las agencias pueden fallar en el seguimiento preciso de los objetivos de política de sus principales a fin de evitar investigaciones por parte de diversos intereses afectados por las decisiones que aquella toma.³⁴ Más aún, la agencia puede tratar de evitar apelaciones posteriores a sus decisiones tratando de apaciguar a las partes que participan en su toma de decisiones incluso cuando complacerlas resulte contrario a las intenciones de su mandato legislativo.

Profesionalización. Otros autores han investigado la forma en que los funcionarios y burócratas de una agencia pueden estar motivados por objetivos profesionales personales. Así, una forma de generar margen de maniobra consistiría en promocionar el crecimiento y poder de la agencia como fines en sí mismos, quizá tratando de extender su jurisdicción a actividades no totalmente contempladas en el mandato legislativo pero tampoco excluidas explícitamente.³⁵ En ocasiones, un contexto económico de crisis y vacío de poder podrían crear condiciones propicias para ello. En otros casos, la profesionalización del cuerpo burocrático en las agencias puede propiciar la generación de una visión particular sobre el interés público susceptible de entrar en conflicto con las preferencias de las autoridades políticas.

No obstante la relevancia de la teoría positiva para explicar algunos de los factores institucionales claves que rodean los intercambios políticos entre instancias políticas, burocráticas y sociales, es necesario subsanar algunas de sus deficiencias para efectos de la investigación planteada. En particular, se considera necesario ubicar a las organizaciones en contextos más dinámicos e informales. La noción de redes de política puede ser de gran utilidad para este propósito.

Redes de política.

La noción de redes de política abre la posibilidad de estudiar algunos de los aspectos más dinámicos e informales de la autonomía factual en agencias reguladoras de mercado. Aunque se abundará en la definición y características generales de las

³³Ver, por ejemplo, Noll, Roger G. y B.M. Owen, *The Political Economy of Deregulation*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1983.

³⁴Veáse Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.: Aldine-Atherton, 1971.

³⁵Alguna literatura sobre el comportamiento de la burocracia hace también referencia a estos aspectos. Véanse, por ejemplo, Wildavsky, A., *Op. Cit.*, Niskanen, W., *Op. Cit.*, y Weingast, Barry R. y Mark J. Moran, *Op. Cit.*

redes de política más adelante, baste mencionar ahora que la utilidad de este enfoque radica en que supone la interdependencia de distintas instancias, misma que se expresa a través de mecanismos y arreglos que trascienden a las estructuras políticas y sociales formalmente reconocidas.³⁶

Antes de continuar, conviene aquí señalar que el concepto de redes de política tiene sentido en sistemas donde el proceso de la política pública se encuentra menos centralizado y, por lo el poder se distribuye — aunque no de manera homogénea — entre distintos actores. A riesgo de simplificar demasiado pero con propósitos ilustrativos, podría decirse que estos sistemas se ubican en algún lugar entre dos extremos posibles: centralizados y pluralistas.

En los esquemas altamente centralizados, las decisiones de política se toman a los más altos niveles gubernamentales y por grupos generalmente pequeños (p.e. el presidente y su gabinete). Estas decisiones en las cuales no hay interferencia de grupos sociales, son puestas en marcha por la burocracia de estratos jerárquicos inferiores siguiendo las directrices marcadas desde arriba. Obviamente, este esquema deja de tener sentido cuando participan diversas agencias y niveles de gobierno en el diseño e implementación de la política, o cuando intervienen grupos de interés.

El extremo estaría dado por un esquema más pluralista, donde habría mayor flexibilidad para situar a diversos actores dentro y fuera del gobierno en el proceso de diseño e implementación de políticas. La manera en que se relacionan estos actores antes, durante y después del proceso puede ofrecer importantes pistas para comprender la influencia de diversos arreglos institucionales — formales e informales — en las decisiones que afectan el funcionamiento de la economía.

El concepto de redes de política ha sido utilizado para identificar distintos tipos de interconexión entre, también, distintos tipos de actores individuales o corporativos: desde aquellas mucho muy agregadas donde los participantes son el estado, sectores sociales y grandes coaliciones entre éstos³⁷, hasta las que se

³⁶Es conveniente señalar que el concepto de redes no se utiliza, en absoluto, de manera exclusiva en estudios sobre política pública. De hecho, las teorías de redes en las ciencias sociales fueron desarrolladas inicialmente por la sociología y la antropología. Posteriormente, distintas disciplinas sociales y administrativas han retomado y elaborado el concepto generando a su vez nociones de mayor complejidad y especificidad: redes intraorganizacionales, redes interorganizacionales, relaciones intergubernamentales, y redes de implementación, sólo por citar algunas. Para una somera revisión bibliográfica y conceptual sobre lo anterior véase Bravo, Jorge, *Las redes inter-organizacionales (y de políticas) en el gobierno. Una revisión inicial*. Mimeo, 1997. Por publicarse.

³⁷Véase por ejemplo, Katzenstein, P.J., Ed., *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978. Desde el corporativismo también se puede consultar, por ejemplo, Schmitter, P.C. y G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London, England: Sage Publications, 1979; y Schmitter, P.C., "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America" en Berger, S., Ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1981.

desarrollan en torno a asuntos muy específicos e intervienen multiplicidad de intereses. El análisis de este último tipo de redes, más *sectoriales*, parece haberse popularizado mucho a partir de fines de los años setenta. Heclo y Wildavsky, por ejemplo, introdujeron el término de *comunidad de políticas (policy community)* para definir un conjunto de relaciones personales — caracterizadas por el compromiso y la confianza — entre distintos actores políticos y administrativos en un área *específica* de política.³⁸ Posteriormente Heclo desarrollaría el concepto de *redes de asuntos (issue networks)* donde participaban numerosos actores con distintos grados de compromiso e interdependencia. Destacaría el énfasis de Heclo en la dispersión que caracterizaba a los órganos gubernamentales y administrativos, así como en la informalidad de ciertos procesos decisorios.³⁹

El concepto de redes de política a nivel sectorial también se ha utilizado para estudiar conjuntos de arreglos interorganizacionales e interpersonales vinculados a decisiones de políticas determinadas.⁴⁰ En otros casos se han analizado los vínculos entre actores gubernamentales, burocráticos y económicos en sectores específicos de la economía o la industria, y la forma en que estos vínculos determinan políticas de regulación comercial, laboral, y ambiental entre otras. Estos han resaltado la capacidad de los intereses económicos o industriales — organizados o de manera individual — para conseguir el acceso — por canales formales y/o informales — a funcionarios gubernamentales específicos, así como la naturaleza negociada de las decisiones de política económica o industrial.⁴¹

Otros estudios sobre redes de política han subrayado la importancia de analizar los vínculos familiares, educativos y amistosos entre actores dentro y fuera

³⁸Heclo, H. y A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*. London, England: Macmillan, 1974.

³⁹Heclo, H., "Issue Networks and the Executive Establishment" en King, A., Ed., *The New American Political System*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978.

⁴⁰En estos estudios es común hablar de redes decisionales, más que de redes de políticas, aunque es esencial no existe una gran variación en los términos. Véase, por ejemplo, Friend, J.K., J.M. Power y C.J.L. Yewlett, *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*. London, England: Tavistock, 1974.

⁴¹Algunos trabajos interesantes en este sentido son, por ejemplo, los de Wilks, S. y M. Wright, Eds., *Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan*. Oxford, England: Clarendon Press, 1987; Wright, M., "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies" en *Political Studies*. Vol. 36, 1988; los trabajos de Maxfield, Sylvia (véase cita 6); y Schneider, Ben Ross, *Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico*. Mimeo, 1996. Desde una perspectiva neo-corporativista se pueden consultar Atkinson, M.M. y W.D. Coleman, "Corporatism and Industrial Policy" en Cawson, A., Ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills: Sage Publications, 1985, y "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies" en *British Journal of Political Science*. Vol. 19, 1989; Lembruch, G., "Concertation and the Structure of Neo-Corporatist Networks" en Goldthrope, J.H., Ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, England: Oxford University Press, 1985.

del gobierno. Bajo esta perspectiva, la influencia en la toma de decisiones se ejerce a partir de asuntos e intereses que trascienden los formalmente reconocidos (en el caso de la industria, por ejemplo, éstos serían los relacionados a la política laboral, industrial y tecnológica).⁴² Cabe resaltar no obstante, en la actualidad gran parte de la literatura sobre el tema se enfoca en la acción colectiva de actores organizados y corporativos, y la forma en que estas relaciones interorganizacionales moldean la hechura e implementación de políticas públicas.⁴³

A pesar de las variaciones y diferencias de enfoques, es importante señalar que, en términos generales, se acepta que la noción de redes de política implica el predominio de relaciones informales, razonablemente descentralizadas y relativamente horizontales en la formulación e implementación de políticas específicas. Lo anterior se deriva de la complejidad de los asuntos de interés público, la creciente participación social y la fragmentación del estado. Así, las redes de política se forman en torno a problemas cuya solución demanda recursos políticos, económicos y técnicos con frecuencia dispersos. La lógica que las integra es en realidad una mezcla entre distintos tipos de lógicas⁴⁴: burocrática, de mercado, corporativa; pero la combinación que caracteriza a cada red es, por supuesto, diferente y sólo puede determinarse a partir de estudios empíricos.

Así pues, el concepto enfatiza que el proceso de toma de decisiones no se encuentra exclusivamente estructurado a partir de arreglos institucionales formales como los sistemas de partidos políticos o grupos de interés (*mercados de política - policy markets*). Se presupone además que las decisiones difícilmente se encuentran centralizadas ya que cierto número de departamentos y agencias disponen de uno o varios instrumentos en un área de política específica. De manera similar, se establece que la relación entre los miembros de la red no obedece a cadenas jerárquicas del tipo principal-agente que podrían constituir un tipo ideal de toma de decisiones burocrática. Aunque en muchas ocasiones las decisiones se toman dentro de estructuras jerárquicas, la presencia de redes de política implica un proceso relacional más horizontal entre actores que — aunque formalmente autónomos — son interdependientes.

Lo anterior, por supuesto, no excluye que el poder pueda estar más o menos concentrado en uno o unos cuantos de los actores que conforman la red ya que éstas nunca operan totalmente fuera de relaciones de interdependencia asimétrica, ajustes

⁴²Al respecto se pueden revisar, por ejemplo, Laumann, Edward O., John P. Heinz, Robert Nelson y Robert Salisbury, "Organizations in Political Action: Representing Interests in National Policy Making" en Marin, Bernd y Renate Mayntz, Eds., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

⁴³Marin, Bernd y Renate Mayntz, "Studying Policy Networks" en Marin, B. y R. Mayntz, *Ibid.*

⁴⁴Esta es una propuesta que adelantara Katzenstein en 1987. Véase al respecto, Katzenstein, P.J., *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia, PA: Temple University Press, 1987.

mutuos desiguales, cadenas transaccionales desequilibradas y flujos de influencia verticalmente dirigidos. El patrón de distribución de poder que se presenta al interior de una red de política es una cuestión empírica, donde será indispensable identificar a los actores que participan, así como los canales de comunicación e intercambio (de información, conocimientos y confianza) que han establecido.⁴⁵

Respecto a los actores, la composición de las redes de política puede variar. No obstante, la mayoría de las que han sido estudiadas se componen de actores públicos y privados. Para muchos, la participación de estos últimos constituye la esencia de las redes de política en tanto hablan de una mayor descentralización de la toma de decisiones.⁴⁶ Nuevamente, el peso de cada categoría y de los actores dentro de cada categoría es una pregunta empírica para la que no se pueden establecer generalizaciones, es decir, no es posible determinar quién sería, en todos los casos, el actor (o la categoría) hegemónico. Algo similar sucedería con el número de actores que componen a la red. No obstante, aunque es claro que ésta es una variable, diversos estudios han podido determinar que de facto, es un número razonablemente reducido de actores el que interactúa en una red de política.⁴⁷

Por otra parte, se ha enfatizado que, aunque las relaciones al interior de una red de política son de interdependencia, ésta no siempre se caracteriza por la armonía y la cooperación. Por el contrario, para entender la operación de la red es con frecuencia necesario contraponer elementos de consenso y oposición, colusión y competencia, cooperación y antagonismo.⁴⁸ En estas circunstancias, y considerando la autonomía formal de los actores, las decisiones que resultan de la interacción en redes de política son siempre producto del sondeo, el trueque y la negociación.⁴⁹

Un aspecto de las redes de política muy relevante para este trabajo, consiste en el binomio autonomía-interdependencia referido especialmente a las agencias gubernamentales. Las condiciones de autonomía que, en términos generales, se manejan en la literatura de redes de política para la contraparte estatal son⁵⁰:

⁴⁵Véase Kenis, Patrick y Volker Schneider, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷Marin, Bernd y Renate Mayntz, *Op. Cit.*

⁴⁸De hecho, para algunos autores la característica comportamental distintiva de las redes de política es la cooperación antagonista, dada la naturaleza divergente, competitiva y antagonista que típicamente caracteriza a las redes de política. Véase, por ejemplo, Marin, B., Ed., *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.

⁴⁹Véanse Scharpf, F.W., "Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices" en *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 1, 1989; y Olsen, J.P., "Integrated Participation in Governmental Policy-Making" en Nystrom, P.C. y W. H. Starbuck, Eds., *Handbook of Organizational Design*. Oxford, England: Oxford University Press, 1981.

⁵⁰Los neo-corporativistas explican en parte la formación de redes de política a partir de lo que consideran la debilidad o fortaleza de la agencia gubernamental respectiva. La fortaleza se presenta en la medida en que una sola agencia es capaz de dominar las relaciones en un determinado

- La(s) organización(es) involucrada(s) debe(n) tener una clara concepción de su papel y un sistema de valores consistente a fin de apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades. En el caso de las agencias gubernamentales, un fuerte apoyo político para su desempeño es crítico.
- La profesionalización y las responsabilidades funcionales favorecen la autonomía al limitar la comprensión e interpretación de las demandas de grupos económicos afectados por las decisiones de la agencia.
- Las agencias podrán gozar de mayor autonomía en la medida en que administren un cuerpo legislativo y regulatorio que defina sus responsabilidades y las de los grupos sociales. Estas reglas no pueden estar sujetas a negociación para su interpretación y/o implementación.
- Las agencias serán más autónomas en la medida en que puedan generar información, técnica y de otros tipos, necesaria para cumplir con su mandato. Alguna información podrá provenir de empresas y asociaciones pero la agencia autónoma deberá poseer capacidad interna para evaluar y utilizar esta información.

Es importante resaltar que cuando estas condiciones no están presentes la agencia es penetrada por intereses económicos y, como consecuencia, goza de muy poca autonomía. Los funcionarios ven a estos intereses como sus clientes inmediatos y tienden a favorecerlos más que ver por el interés público.

En suma, lo que se propone es que la negociación de las decisiones y, por ende, la satisfacción parcial del interés público es sólo posible cuando la agencia goza de un grado adecuado de autonomía. En caso contrario, la agencia es capturada por intereses externos entablando con ellos una relación de dependencia.

¿Hacia un marco de referencia para el estudio de la autonomía factual de agencias reguladoras de mercado?

De la revisión realizada anteriormente es factible distinguir un conjunto de variables relevantes para el estudio de la autonomía de agencias reguladoras de mercado. Éstas se desprenden tanto de los supuestos y conclusiones de cada modelo como de sus limitaciones predictivas y explicativas. Esta sección busca enunciar, con limitaciones obvias, cuáles son esas variables.

sector, agregando autoridad y extrayendo información. En contraste, la debilidad se presenta cuando la autoridad se haya más desconcentrada y ninguna agencia o grupo de funcionarios en particular puede tomar el liderazgo en la formulación de política. Para mayor detalle véase Atkinson, M.M. y W.D. Coleman, "Strong States and..." *Op. Cit.*

Teorías de captura.

Diversos comentarios pueden hacerse sobre la utilidad de estas contribuciones para explicar la influencia que diversos intereses pueden ejercer sobre la toma de decisiones en materia de regulación. Antes que nada sería adecuado enumerar las conclusiones más importantes sobre autonomía que estas teorías permiten obtener.

La predicción más importante de las teorías de captura es que siempre habrá un interés o grupo de intereses — ajenos al gobierno y la burocracia — que lograrán enquistarse en el proceso de toma de decisiones para obtener beneficios en detrimento de la eficiencia. Puesto que gobierno, burocracia e intereses interactúan en un contexto institucional que es asumido como exógeno, la autonomía de la agencia reguladora no es, en principio, relevante. El hecho de que el control sobre la burocracia se asuma no problemático refuerza lo anterior.

La forma en que el modelo es comúnmente utilizado sugiere que, para tratar de cuestionar lo anterior, se podría hipotetizar un cambio legislativo que rompiera los vínculos entre el gobierno y la burocracia. Llevando el modelo al extremo dicho cambio no sería posible pues los grupos afectados y mejor movilizados terminarían imponiendo su voluntad a los legisladores (esta relación de control también se asume no problemática). En un escenario más moderado esto podría problematizar la relación de control que existe entre el gobierno y la burocracia, abriendo la posibilidad de crear un cierto margen de maniobra para la agencia reguladora el cual, por supuesto, no puede definirse con precisión. Si este escenario es posible, podría representar un serio cuestionamiento a los modelos de captura.⁵¹

Pese a sus limitaciones, las teorías de captura proporcionan un buen punto de partida para el estudio de la autonomía al sugerir la identificación de los *grupos de interés* relevantes, su *tamaño* y capacidad de *movilización*. Sin duda, la capacidad de los grupos para reflejar sus intereses económicos en la política regulatoria depende, en gran medida, de los recursos políticos que puedan movilizar a su favor. Sin embargo, al menos tres preguntas quedarían sin contestar en este sentido, llamando la atención sobre otras variables que determinan el margen de autonomía de las agencias pero que no están presentes en estos modelos: ¿cómo se da el vínculo entre los intereses afectados por la regulación y los grupos que surgen para representarlos? ¿cómo responden las organizaciones que ya existen en el medio político? ¿existe una convergencia perfecta entre el grupo representante y los intereses que supuestamente representa?

⁵¹Un análisis comparativo es más revelador en este sentido. Mientras que en los Estados Unidos la estructura regulatoria estuvo capturada durante muchos años por AT&T pero, posteriormente, fue modificada para introducir competidores; en Brasil, por ejemplo, es un cambio que no ha podido darse. En México mismo no se pensó durante bastantes años que el monopolio de Telmex en la industria de las telecomunicaciones pudiera romperse, hoy este escenario no está muy lejos de la realidad. Ambos casos, el de Estados Unidos y México rebasan en gran medida la capacidad explicativa de las teorías de captura, obligando a atender a otros factores.

La teoría de la captura no proporciona una respuesta satisfactoria a la manera en que se *desarrolla* la capacidad de movilización. Al asumir el contexto como una variable dada y exógena, se pasan por alto los factores que permiten la traducción de intereses y recursos en posiciones y acciones políticas concretas, o en otras palabras, las *reglas* que gobiernan la posibilidad de influir en la toma de decisiones.

Tampoco explica la manera en que los intereses afectados darán origen a un grupo que les represente. Lo anterior se complica al considerar que, para el momento en que se pueda presentar un cambio en la política regulatoria, el mundo político-económico ya se encuentra *organizado* de cierta manera, y los intereses afectados pueden quedar o no dentro de los grupos representantes que ya existen. Entonces sería relevante indagar qué posiciones van a tomar esos grupos, cómo van a distribuir sus recursos y qué estrategia deciden seguir. Si al interior de un grupo persisten intereses diversos — de tal forma que unos son más afectados que otros por la regulación — éste puede escoger qué intereses representar, en cuyo caso las predicciones de la teoría de la captura podrían quedar en entredicho.

Así, se vuelve indispensable conocer con mayor detalle la manera en que se comportan los actores organizacionales para ejercer influencia en un entorno mucho más complejo que el que describe la teoría de la captura. En la realidad, difícilmente se podría asumir a estos grupos como meros vehículos para la promoción de determinados intereses.

Más allá de las cuestiones de movilización/influencia/representación, la teoría de la captura comparte con la teoría pluralista tradicional el supuesto de que el estado es una arena neutral, y ni los políticos ni los burócratas tienen agendas e intereses propios que los puedan llevar a actuar con relativa independencia respecto a lo que los diversos intereses económicos desean, o de acuerdo a un balance competitivo de fuerzas.

Se asume que la élite política se encuentra básicamente motivada por la reelección y, por lo tanto, las posiciones políticas que adoptan están orientadas a alcanzar este fin, pero ninguna es, en esencia, propia. Lo anterior puede no encontrar siempre reflejo en la realidad. Es posible que los políticos puramente acomodaticios tiendan, en promedio a sobrevivir más tiempo. Pero también es razonable suponer que tanto políticos como altos funcionarios tengan sus *propias percepciones* y que, en ocasiones, éstas los lleven a tomar decisiones independientemente de las presiones o las demandas de otros actores individuales o la sociedad misma. En algunos casos, estas son agendas ideológicas⁵², por ejemplo,

⁵²Para mayor detalle sobre este factor véanse, por ejemplo, Moe, Terry, "Interests, Institutions and Positive Theory" en *Studies in American Political Development*, 1987; y Kalt, Joseph y Mark Zupan, "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics" en *American Economic Review*, Vol. 74, 1984.

en otras, están determinadas por una serie de compromisos internacionales o convergencias con desarrollos mundiales.⁵³

A la luz de los comentarios anteriores, se puede concluir que las teorías de captura han hecho una aportación muy importante para comprender cómo opera la influencia política pero presentan diversas deficiencias para auxiliar en la definición del margen efectivo de maniobra de agencias reguladoras de mercados. Para muchos, una gran parte de las limitaciones explicativas de las teorías de captura se encuentra en su imposibilidad para incorporar a sus modelos factores institucionales.

Teoría positiva de las instituciones.

Al igual que las teorías de captura, esta perspectiva asume que los intereses económicos son el motor principal de la política, si bien no explica con la misma precisión de las teorías de captura la manera en que se vinculan dichos intereses y la movilización de recursos políticos. El mérito más evidente de la teoría positiva parece ser su supuesto de que, en un mundo ya organizado, fenómenos como la movilización, la presión y su relación con diversos intereses sólo pueden explicarse ubicando a los distintos actores en su contexto institucional. En el caso particular de la movilización, la teoría positiva complementa a la teoría de captura al sugerir que la capacidad de movilización de los intereses es una función no sólo de los grupos de representación mismos, sino también del *marco institucional* que les rodea.

Así pues, para entender el margen real de independencia de una agencia reguladora de mercado sería necesario entender cómo se ejerce la influencia en el proceso de toma de decisiones en un contexto institucional caracterizado por relaciones de supervisión y control que, con mucha frecuencia, se tornan difíciles. En el caso particular del binomio gobierno-burocracia, se han discutido ya diversos factores que podrían problematizar la relación principal agente, y que constituyen variables de importancia en el estudio de la autonomía administrativa. Incluso si se elabora un poco más sobre estos factores problemáticos, se puede llegar a comprender mejor el contexto que rodea a las agencias reguladoras:

¿Posee la agencia reguladora por lo menos la misma información que la industria que regula? En un mundo de *información imperfecta* es difícil sostener una afirmación así, por lo que habría que concluir que el margen de acción independiente se podría ver también limitado por la capacidad de las empresas en una industria para manejarse con mejor información e influir en las decisiones de la agencia reguladora.⁵⁴

⁵³Por ejemplo, en Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

⁵⁴Las implicaciones que sobre la eficiencia de la regulación tiene la asimetría de información también han sido tratadas desde una perspectiva más normativa y en la tónica de las teorías de captura. Para mayor detalle se puede consultar, por ejemplo, Laffont, Jean-Jacques y Jean

¿la *supervisión* es igualmente compleja en sistemas que tienden a la centralización y aquellos que son más bien descentralizados? Es importante mencionar que quienes suponen que la supervisión es problemática han observado sistemas mucho más descentralizados, donde la toma de decisiones es más dispersa y el control, por lo tanto, mucho más costoso. En sistemas altamente centralizados mantener a las agencias relativamente en orden podría resultar más sencillo, pero los mecanismos de control no son del todo obvios o generalizables.

No son del todo claras las maneras en que la *profesionalización* podría traducirse en una independencia relativa. Se puede suponer que si la agencia se encuentra relativamente aislada de los intereses políticos, la probabilidad de que surja esa profesionalización es mayor. Sin embargo, aún quedaría por resolver un problema: la medida en que los profesionales de la agencia se ven obligados a depender, para la toma de decisiones, de la información que proporcione la industria regulada o determinados grupos de interés. En este caso, las decisiones podrían reflejar captura de parte de los intereses afectados en una modalidad próxima a la que predicen Stigler y Peltzman.⁵⁵

La teoría positiva parecería dejar otras preguntas sin contestar lo cual no debe sorprender dada la naturaleza esencialmente simplificadora de cualquier modelo, y el hecho de que la autonomía administrativa no es, por lo menos explícitamente, un punto focal del mismo. Una de éstas, quizá la más obvia, es que, si bien la teoría incorpora las instituciones como factor endógeno, asume que los intercambios entre actores son esencialmente unilaterales, lo cual restringe significativamente el abanico de reglas que operan en el proceso político.⁵⁶ Si bien escasos, los trabajos que han cuestionado esta unilateralidad muestran que, aunque en verdad los intereses económicos definen en buena medida los intercambios que se dan en la arena política, lo mismo sucede en la dirección opuesta.⁵⁷ Por tanto, la relación entre los intereses empresariales y los políticos sólo podría ser comprendida en términos recíprocos, de *mutua dependencia*. Algo similar puede suceder para el caso de los intereses políticos y la burocracia, y de las organizaciones y los intereses

Tirole, "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture" en *Quarterly Journal of Economics*, noviembre de 1991. Una elaboración mucho más completa del modelo presentado en este artículo se podrá encontrar en Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.

⁵⁵Ver Noll, Roger G., "Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis" en Noll, R.G., Ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985.

⁵⁶ Por supuesto, se está obviando aquí lo conveniente que resulta esta restricción para construir el modelo agente-principal aplicado a fenómenos políticos.

⁵⁷ Como ejemplo se puede mencionar el excelente trabajo de Terry Moe sobre las relaciones políticas que han rodeado al National Labor Relations Bureau (NLRB) desde su creación hasta nuestros días. Moe, Terry, "Interests,..." *Op. Cit.*

económicos que representan: todos mantienen una relación recíproca de influencia con el entorno político.

Otra limitación tiene que ver con los problemas de control que se presentan a nivel del agente político y el principal electoral, sobre lo que la teoría, en principio, dice poco. No obstante, los problemas de control burocrático discutidos anteriormente, así como las limitaciones mismas de un modelo de control jerárquico permiten alcanzar la conclusión obvia de que las elecciones y otras formas de supervisión muy globales son mecanismos imperfectos de control. En consecuencia, los políticos siempre tendrán margen de acción para perseguir sus *propias agendas* y objetivos de política, disfrutando un grado de autonomía significativo, por lo que no es tan simple afirmar que, el único comportamiento racional es el de traducir los intereses del electorado o los grupos de presión en políticas específicas. Incluso en los casos en que se pueda comprobar que los políticos están únicamente motivados por su propio interés electoral, es difícil imaginarlos asumiendo un papel totalmente pasivo o reactivo en la toma de decisiones. Ni en todos los casos los intereses presionan, incluso cuando parecería obvio que éstos han sido amenazados. El interés electoral con el tiempo origina instituciones — a menudo informales — que pueden resistir las presiones en el corto plazo y moldear la forma en que tanto políticos como intereses persiguen sus propios fines.

Más aún, existen una serie de *normas informales* que también definen el comportamiento tanto de políticos como de otros actores, y que en ocasiones son capaces de ejercer mucha más presión que el voto, el apoyo directo a campañas políticas, los nombramientos o el control presupuestal. Algunas de estas reglas son ancestrales y están basadas en valores compartidos por la sociedad en general.⁵⁸ Por lo menos en principio se podría especular, en el abstracto, que un actor político no puede legalmente ejercer ningún tipo de control sobre una agencia que, sin embargo, resulta ser altamente sensible a las preferencias de ese actor que son, a su vez, muy receptivas a las de un determinado interés económico. En un esquema de cadena de control como este no sería posible explicar la manera en que las preferencias anteriores se traducen en decisiones anterior a menos que se analicen las reglas informales que rodean el proceso de toma de decisiones.

Así, agencias que no parecen estar en control de nadie pueden estar perfectamente controladas por diversos intereses políticos y económicos. La clave para entender esto se encuentra en comprender la *estructura distintiva del juego político* que rodea a la agencia, de dónde proviene, y cómo se ubican en él los distintos actores. De esta forma podrá verse cómo esta estructura puede restringir o influenciar el proceso de toma de decisiones.

⁵⁸ Al respecto se pueden consultar, por ejemplo, Weingast, "A rational choice perspective on congressional norms" en *American Journal of Political Science*, núm. 23, 1979; y Axelrod, *The Evolution of Cooperation*.

Los modelos de agente-principal pierden un poco esta parte y, por lo tanto resultan insuficientes para comprender el juego de la influencia de manera completa y desagregada, sobre todo si se asume que el control no es necesariamente un esfuerzo consciente e intencional de un actor sobre otro en todas las ocasiones, sino también algo indirecto, no intencional y sistémico.

También es importante señalar que la manera en que los principales y los agentes establecen su relación de control a este nivel pueden estructurarse distinto dadas las características específicas del marco institucional. Así, en sistemas donde la institución presidencial ejerce un gran dominio de jure y de facto, el voto o la contribución a las campañas políticas de los legisladores podrían resultar irrelevantes como instrumentos de control. Incluso en países como Estados Unidos se dan casos donde el Congreso no es la institución predominante en el juego político, aunque participe en él de manera significativa, sino la Presidencia.

La sugerencia aquí es que, en cualquier caso, sería posible ganar mayor poder explicativo si se adopta una posición más *balanceada* y *amplia* del contexto institucional, más que enfocar el análisis en un solo actor político, como tiende a hacer la teoría positiva. Lo anterior, porque la importancia de un actor político está determinada por lo que sucede en el sistema en su conjunto, y no por los poderes intrínsecos de dicho actor.

Redes de política.

Esta perspectiva ofrece una posibilidad para comprender el funcionamiento de las reglas informales en un sistema político, pues permite poner de manifiesto las relaciones que se dan entre los intereses sociales, los actores políticos y la burocracia. Estas redes, de carácter informal, adelantan una explicación de cómo las instituciones se condicionan entre sí y, al hacerlo, condicionan también el proceso de toma de decisiones.

Otra contribución importante de este enfoque al estudio de la autonomía administrativa consiste en su aceptación de que las interacciones que originan políticas o decisiones públicas pueden darse en estructuras interdependientes. En principio, una perspectiva como esta podría ayudar a subsanar las limitaciones analíticas de la teoría positiva de las instituciones.

De la revisión realizada en la sección anterior, se pueden desprender algunas variables de importancia para los propósitos de este trabajo. En primer término, sin embargo, sería indispensable identificar si en torno a la política regulatoria — con sus variantes sectoriales y temáticas — existen redes de política que determinan —

si bien no en todos los casos necesariamente — las decisiones de las agencias regulatorias.⁵⁹

Posteriormente habría que identificar a los *actores* (individuales o grupales) que participan dentro de estas redes en *número y ubicación institucional* y, asumiendo patrones de distribución de poder desiguales, tratar de distinguir el *peso específico* de los distintos participantes en la red (quizá versus los que se encuentran *excluidos*), así como los canales de *comunicación e intercambio* que hacen posible la negociación y la resolución de conflictos internos. Otros factores (variables-indicadores) más específicos se vinculan directamente con las condiciones que en particular los actores gubernamentales tendrían que satisfacer para considerarse autónomos y, así, evitar la captura por parte de intereses fuera del aparato burocrático-político: sistema interno de valores, apoyo político, manejo de leyes y reglamentos claros, y capacidad para generar información.

Existen análisis adicionales que pueden ayudar a comprender la fortaleza relativa de una red de política y con ello ayudar a medir su capacidad para controlar un área de política o decisión. Entre éstos se podrían mencionar, por ejemplo, su *densidad, conectividad, centralización, simetría y fragmentación*. Estos elementos son más fácilmente cuantificables en tanto se puedan *cruzar* (comparar) con redes similares o con tipos ideales.⁶⁰

Dado que no existe un modelo propiamente sobre el cual se puedan derivar la mayor parte de los trabajos bajo este enfoque, es difícil hacer un comentario similar al que se elaboró para las teorías de captura y la teoría positiva de las instituciones. No obstante, conviene señalar algunos puntos problemáticos evidentes en el enfoque de las redes de política.

Además del escaso rigor analítico (el cual, por cierto, se puede atenuar utilizando herramientas de medición propias al análisis de redes⁶¹), los problemas obvios del enfoque de redes de política son la ausencia de definiciones más precisas con las cuales trabajar, así como la escasez de referentes normativos que faciliten la investigación empírica. Lo anterior se explica en parte por la naturaleza de los contextos y variables que estudia, obligando a la profundización en el estudio de caso. Por ello, la recomendación sería utilizar esta perspectiva de manera

⁵⁹Asumir que existe una alianza entre el gobierno y el sector privado no es, en principio, suficiente para confirmar la existencia de redes de política en torno a decisiones más específicas en materia de política regulatoria.

⁶⁰Aunque existen algunos tipos ideales de redes estos son escasos dada la importancia del trabajo empírico para entender diversos aspectos de la naturaleza y operación de las redes de política.

⁶¹El análisis de redes lleva implícitas algunas teorías de ciencias sociales, particularmente aquellas que enfatizan la importancia de las estructuras para la comprensión de fenómenos sociales. Al respecto se pueden consultar Laumann, E.O. y D. Knoke, "Social Network Theory" en Lindenberg, S., James S. Coleman y S. Nowak, Eds., *Approaches to Social Theory*. New York, NY: Russel Sage Foundation, 1986; Knoke, D. y J.H. Kuklinski, *Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 1982.

complementaria a los enfoques teóricos ya revisados y como elemento esencialmente explicativo.

Consideraciones finales.

La primera conclusión obvia que se desprende de este trabajo es que la construcción de un marco teórico para el estudio de la autonomía se encuentra aún en proceso ya que las contribuciones de las teorías y enfoques aquí revisados son, aunque valiosos, todavía insuficientes para explicar la manera en que se presentan y modifican los márgenes de maniobra de las agencias reguladoras.

La segunda es que, por lo menos hasta ahora, las teorías de captura y de agente-principal aplicadas a los fenómenos políticos, y el enfoque de redes de políticas resultan, al menos en principio, complementarios. Conviene aclarar que esta complementariedad no se refiere a la intención real — en el corto plazo — de generar una teoría unificada o nueva. Más modestamente, se refiere a la posibilidad de estudiar empíricamente la autonomía administrativa a partir de un conjunto de variables identificadas como útiles en general pero quizá no necesarias en todas las situaciones. Las variables, por supuesto demandan mayor refinación para poder transformarse en indicadores de aplicación práctica en los estudios de caso. La investigación de campo, a su vez, podrá indicar elementos explicativos importantes que de momento no están presentes, así como descalificar algunos de los ya presentados.

Al inicio se señaló que la revisión teórico-conceptual realizada en este trabajo no era exhaustiva, por lo que indudablemente habrá que seguir trabajando para complementar un marco de referencia que apoye el estudio de la autonomía administrativa. Así pues, se hace necesario dedicar algún espacio en esta sección a los huecos importantes que dejan las perspectivas revisadas y las posibles rutas de indagación que podrían ayudar a rellenarlos.

Si bien es cierto que la agencia responde a las influencias políticas y económicas de su entorno, también lo es que el medio ambiente puede ser transformado por las agencias. Lo anterior convierte la noción de autonomía en algo bastante más difuso pero quizá también más real. Aunque el enfoque de redes de política es de utilidad en este sentido, aún sería conveniente revisar otras teorías o modelos que explicaran de manera más completa la forma en que se dan estas interacciones y los factores que inducen cambios en ellas.

Esta por verse, sin embargo, que existan modelos como estos, y con suficiente evidencia empírica de apoyo. Si se toma en cuenta el estado actual de la tecnología disponible, será posible comprender porqué resulta mucho más complejo modelar comportamientos dinámicos que hacer comparaciones estáticas como las que permiten las teorías positivas y de captura.

No obstante, a nivel teórico-analítico convendría explorar más a fondo la perspectiva neoinstitucionalista, donde se identifica a las reglas (formales e informales) como variables independientes y dependientes.⁶² En el caso particular de las organizaciones esta aproximación podría resultar ilustrativa en tanto explicación de estructura y acción.⁶³

⁶²North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1990.

⁶³Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press.

Bibliografía

- Akerlof, George, A., "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism" en *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 84, 1970.
- Alesina, Alberto y Lawrence H. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance. Some Comparative Evidence" en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, núm. 2, mayo de 1993.
- Ashford, Douglas, "The Structural Comparison of Social Policy and Intergovernmental Politics" en *Policy and Politics*, Vol. 12, núm. 4.
- Atkinson, M.M. y W.D. Coleman, "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies" en *British Journal of Political Science*. Vol. 19, 1989
- _____, "Corporatism and Industrial Policy" en Cawson, A., Ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills: Sage Publications, 1985
- Axelrod, M.J., *The Evolution of Cooperation*.
- Barke, Richard y William Riker, "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments" en *Public Choice*, Núm. 39, 1982
- Barnes García, Guillermo, *Liberalization and Regulation of the Securities Market: The Mexican Case*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Baron, David P., "The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches" en Banks, Jeffrey S. y Eric A. Hanushek, Eds., *Modern Political Economy. Old Topics, New Directions*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1995.
- _____, "Design of Regulatory Mechanisms and Institutions" en Schmalensee, Richard y Robert Willing, (Eds.), *Handbook of Industrial Organization*. North-Holland, Amsterdam, 1989.
- _____, y David Besanko, "Regulation, Information, and Organizational Structure" en *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 1, 1992.
- Baumol, William J. y Wallace E. Oates, *Economics, Environmental Policy and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979
- Becker, Gary, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence" en *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 98, 1983
- _____, "Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs" en *Journal of Public Economics*, Núm. 28, 1985.
- Becker, Howard S., "Social Observation and Social Case Studies" en Sills, D. L., Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, N.Y.: Macmillan and Free Press, Vol. 11, 1968.
- Bogdan, Robert y Steven Taylor, *Introduction to Qualitative Research Methods*. New York: John Wiley & Sons, 1975.
- Bravo, Jorge, *Las redes inter-organizacionales (y de políticas) en el gobierno. Una revisión inicial*. Mimeo, 1997. Por publicarse.

- Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*. New York, N.Y.: Harper Collins, 1994.
- Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost" en *Journal of Law and Economics*, Núm. 3, 1960.
- Cukierman, Alex, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- Demsetz, Harold, *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition*. Amsterdam: North Holland, 1982.
- Dobry, Michel, *Sociologie des Crises Politiques*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.
- Downes, P. y R. Vaez-Zadeh, Eds., *The Evolving Role of Central Bank*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1991; y Bendesky, L., Comp., *El papel de la banca central en la actualidad*. México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Haussman y Jurgen Von Hagen, *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council*. Washington, D. C.: OCE/BID. Mimeo, 1996
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Feldberg, Charles B., Edward J. Kane y Grant Reuber, "The Regulatory Implications of Financial Globalization: Three Views" en *Economic Perspectives*, mayo-junio de 1990.
- Fiorina, Morris P., "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?" en *Public Choice*, Núm. 39, 1982.
- Frieden, Jeffrey A., *Debt, Development and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991
- Friend, J.K., J.M. Power y C.J.L. Yewlett, *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*. London, England: Tavistock, 1974.
- Gilbert, Richard J., (Ed.), *Regulatory Choices: A Perspective on Developments in Energy Policy*. Berkeley, CA: University of California Press, 1991.
- Goodman, John B., "The Politics of Central Bank Independence" en *Comparative Politics*, Vol. 3, Núm. 23, 1991.
- Haggard, Stephan, *The reform of the state in Latin America*. Mimeo, 1995.
- _____ y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995
- Hahn, Robert y Gordon L. Hester, "The Market for Bads: EPA's Experience with Emissions Trading" en *Regulation*, 1987.
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Hardin, Russell, *Collective Action*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Harrison, David Jr. y Daniel L. Rubinfeld, "Hedonic Housing Prices and the Demand for Clean Air" en *Journal of Environmental Economics and Management*, Núm. 5, 1978.

- Hecklo, H., "Issue Networks and the Executive Establishment" en King, A., Ed., *The New American Political System*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978.
- _____ y A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*. London, England: Macmillan, 1974.
- Joskow, Paul L., y Nancy L. Rose, "The Effects of Economic Regulation" en Schmalensee, Richard y Robert Willing, (Eds.), *Handbook of Industrial Organization*. North-Holland, Amsterdam, 1989.
- Kalt, Joseph y M. Zupan, "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics" en *American Economic Review*, junio de 1984.
- Katzenstein, P.J., *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia, PA: Temple University Press, 1987.
- _____, Ed., *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.
- Kenis, Patrick y Volker Schneider, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Knoke, D. y J.H. Kuklinski, *Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 1982.
- Krueger, Anne O., *Economic Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1992.
- Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" en *Journal of Political Economy*. Vol. 85, Núm. 3, junio de 1977.
- Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
- _____, "The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions" en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6, primavera, 1990.
- _____, "The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture" en *Quarterly Journal of Economics*, 1990.
- Laumann, Edward O., John P. Heinz, Robert Nelson y Robert Salisbury, "Organizations in Political Action: Representing Interests in National Policy Making" en Marin, Bernd y Renate Mayntz, Eds., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- _____, y D. Knoke, "Social Network Theory" en Lindenberg, S., James S. Coleman y S. Nowak, Eds., *Approaches to Social Theory*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1986.
- Lembruch, G., "Concertation and the Structure of Neo-Corporatist Networks" en Goldthorpe, J.H., Ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, England: Oxford University Press, 1985.
- Levy, Brian y Pablo T. Spiller, "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation" en *The Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 10, Núm. 12, 1995.

- Lipjhart, Arend y Carlos H. Waisman, (Eds.), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Westview Press, 1996.
- Madison, Angus y Asociados, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Marin, B., Ed., *Generalized Political Exchange: Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- Marin, Bernd y Renate Mayntz, "Studying Policy Networks" en Marin, B. y R. Mayntz, Eds., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Mathios, Allan y Robert Rogers, "The impact of alternative forms of state regulation of AT&T on Direct Dial, Long Distance Telephone Rates" en *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, Núm. 3
- Maxfield, Sylvia, *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.
- _____, "The Politics of Mexican Financial Policy" en Haggard, Stephan, Chung H. Lee y Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993
- McCubbins, Mathew, "The Legislative Design of Regulatory Structure" en *American Journal of Political Science*, Núm. 29, 1985
- Mizrahi Perkulis, Yemile, CITAR TESIS DOCTORAL
- Moe, Terry, "The New Economics of Organization" en *American Journal of Political Science*, Vol. 28, núm. 4, 1984.
- _____, "Congressional Control of the Bureaucracy: An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance" en *Legislative Studies Quarterly*, Núm. 12, 1987.
- _____, "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB" en *Studies in American Political Development*, New Haven: Yale University Press, Vol. 2, 1987.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.: Aldine-Atherton, 1971.
- Noll, Roger G., "Economic Perspectives on the Politics of Regulation" en Schmalensee, Richard y Robert Willing, (Eds.), *Handbook of Industrial Organization*. North-Holland, Amsterdam, 1989.
- _____, "Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis" en Noll, R.G., Ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985.
- _____ y B.M. Owen, *The Political Economy of Deregulation*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1983.
- North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.

- Olsen, J.P., "Integrated Participation in Governmental Policy-Making" en Nystrom, P.C. y W. H. Starbuck, Eds., *Handbook of Organizational Design*. Oxford, England: Oxford University Press, 1981.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- Park, Yoon S., *Economic Costs and Benefits of Financial Market Integration in Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation" en *Journal of Law and Economics*, Núm. 19, 1992.
- _____, "Constituency Interest and Congressional Voting" en *Journal of Law and Economics*, Num. 27, 1984.
- Peters, Guy B., y Donald J. Savoie, (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press, 1991.
- Przeworsky, Adam, L.C. Bresser Pereira, y J.M. Maravall, (Eds.), *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Scharpf, F.W., "Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices" en *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 1, 1989
- Schmitter, P.C., "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America" en Berger, S., Ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1981.
- Schmitter, P.C. y G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London, England: Sage Publications, 1979
- Schneider, Ben Ross, *Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico*. Mimeo, 1996.
- Schultze, C.L., *The politics and economics of public spending*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1986.
- Skocpol, Theda, Peter B. Evans y Dietrich Rueschemeyer, *Bringing the State Back In*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.
- Smith, William C., Carlos H. Acuña, y Eduardo A. Gamarra, (Eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction Press, 1994.
- Spulber, Daniel, *Regulation and Markets*. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.
- Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation" en *Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, Núm. 3, 1971.
- Stoecker, Randy, "Evaluating and Rethinking the Case Study" en *Journal of Sociology*, Vol. 39, núm. 1, 1991.
- Telser, L.G., *Competition, Collusion and Game Theory*. Chicago, Ill.: Aldine-Atherton, 1972.
- Weingast, Barry R., "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC" en *Public Choice*, Núm. 44, 1984

- _____, "A rational choice perspective on congressional norms" en *American Journal of Political Science*, núm. 23, 1979
- _____ y Mark J. Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission" en *Journal of Political Economy*, Núm. 91, 1983
- White, Lawrence J., *The Theory of Financial Regulation in the New Environment of Liberalization*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little Brown
- Wilks, S. y M. Wright, Eds., *Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan*. Oxford, England: Clarendon Press, 1987;
- Wright, M., "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies" en *Political Studies*. Vol. 36, 1988