

**REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS
INDEPENDIENTES:
UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA¹**

por

Domingo Sifontes

Universidad de Carabobo , Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El surgimiento de agencias reguladoras independientes (IRA's) ha sido una característica común de los procesos privatizadores llevados a cabo durante los últimos 20 años en Europa y América Latina. En este sentido las IRA's son teóricamente una condición necesaria para que la actividad reguladora tenga buenos resultados y estos se transfieran a los consumidores.

El objetivo del presente papel de trabajo es hacer una revisión de la literatura sobre los enfoques de la regulación económica y el surgimiento de las ARI's, para ello el trabajo se divide en 5 secciones, la primera presenta brevemente los fundamentos de la teoría económica de la regulación y la justificación teórica respecto a la necesidad de regular las actividades económicas. En la segunda sección se presenta un análisis de las agencias reguladoras independientes, haciendo énfasis en las razones por las cuales estas existen, además de describir algunos elementos de diseño en las mismas. La tercera sección versa sobre los diferentes estudios empíricos que se han hecho en la medición de la independencia de los entes reguladores, clasificando los mismos en: estudios descriptivos, índices de independencia y estudios econométricos. La cuarta sección describe la experiencia internacional en cuanto a agencias reguladoras se refiere, prestando atención en los casos de Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y Latinoamérica- Argentina y Brasil específicamente. La sección quinta concluye con algunas observaciones finales.

Palabras Claves: agencias reguladoras independientes, regulación económica, servicios de infraestructura.

DIRECCIÓN:

PROF. DOMINGO SIFONTES,

AV. SALVADOR ALLENDE, EDIFICIO FACES, 1ER PISO, DIRECCIÓN

ESCUELA DE ECONOMIA.

VALENCIA-CARABOBO

VENEZUELA

E-MAIL: dsifontes@uc.edu.ve

¹ El autor agradece los comentarios de Francisco Cabrillo Rodríguez, J.M Girola y Carmen Hernández

INTRODUCCIÓN

Los últimos años han sido testigos de procesos de Reforma del Estado- principalmente en América Latina- en los cuales, estrategias como la liberalización de los mercados y el paso a manos privadas de empresas Estatales han sido las principales características. En medio de dicho proceso, la regulación de servicios públicos de infraestructura ha estado entre las principales actividades a desarrollar, principalmente debido a que son estos quienes forman parte de la agenda privatizadora.

La regulación económica tiene su principal origen en las fallas de mercado, sin embargo, cuando el Estado interviene para paliar dichas fallas también surgen debilidades por parte de este último, principalmente debidas al manejo de la información en los procesos reguladores; dichos procesos han sido profundamente desarrollados y tienen una característica común: la creación de agencias reguladoras independientes del poder político y las firmas reguladas.

En este sentido, los entes regulatorios independientes surgen como una condición para que la actividad reguladora tenga buenos resultados y estos se transfieran a los consumidores. De esta forma es común ver luego de procesos de privatización el establecimiento de este tipo de agencias, sin embargo, la experiencia ha sido muy diversa dependiendo del sector y país.

De esta forma, la actividad reguladora encontrará muchos inconvenientes, principalmente de aquellos sectores que quieran *capturar la regulación*, dado ciertas asimetrías de información, es por ello, que el establecimiento de dichos entes, en teoría garantizaría una regulación desinteresada.

En la actualidad, el tema de los entes regulatorios independientes es de gran interés, debido a que la literatura no ha podido obtener resultados concluyentes en términos empíricos respecto a la medición de la independencia de los entes. Se han hecho intentos de crear índices de independencia que permitan establecer la repercusión que tiene esta característica en la inversión privada de determinados sectores como telecomunicaciones y electricidad, sin embargo, el camino por recorrer es largo en estos términos.

Es por ello que la presente investigación se dedicará a abordar el tema de las agencias regulatorias independientes desde una perspectiva teórica y mostrar los diferentes enfoques que han sido utilizados para justificar la regulación económica y de cómo estos estipulan la creación de dichos entes.

1. El concepto de Regulación Económica

“...if we view market failure as a necessary condition for the establishment of regulation, we may identify conditions under which regulation is unlikely to promote economic efficiency”
(Spulber,1989, Pág.21)

Durante los últimos años los diferentes procesos de reforma regulatoria han tenido como consecuencia el origen de agencias regulatorias independientes (a partir de este momento ARI); para poder explicar este fenómeno nos parece conveniente ahondar en el concepto de regulación económica, sus fundamentos, principales aproximaciones, instrumentos y su relación con el marco institucional, para de esta forma aproximarnos en mejor medida al estudio de la ARI como ente garante de una regulación apropiada.

Viscusi, Vernon y Harrington (1995) definen la actividad de regulación como “una limitación impuesta por el sector público para restringir las elecciones de los agentes económicos”, en este sentido la intervención del sector público se da principalmente por la existencia de fallas de mercado, aceptando así la imposibilidad de lograr soluciones de primer óptimo, de esta manera el sector público actúa para reducir las distorsiones del mercado que afectan negativamente a los individuos.

Esta visión supone la existencia de un regulador² benevolente que impedirá que los agentes con poder de mercado afecten el bienestar de la sociedad a través de actividades que lleven a la obtención de beneficios privados. Esta visión normativa y tradicional de la actividad reguladora(Lasheras,1999; Mejía,1999; Viscusi ,Vernon y Harrington 1995) está asociada a una noción de interés público ó bienestar social que ha sido principalmente cuestionada por no tomar en cuenta las posibles relaciones entre el sector público(regulador) y las firmas(regulados) en cuanto a asimetrías de información e influencia de grupos de presión, para el buen desenvolvimiento de la actividad reguladora, sin embargo puede servir mucho para comprender un elemento esencial en la actuación de la ARI

como lo es el establecimiento de tarifas por parte del regulador. De acuerdo a esto se establece una función objetivo para el regulador constituida por el excedente del consumidor y el beneficio de la empresa regulada, tal que:

² En este contexto la persona encargada de dirigir la ARI.

$$W(p) = E(p) + \alpha \pi(p)$$

Donde: $W(p)$ es el bienestar social

$E(p)$ es el excedente del consumidor

$\pi(p)$ es el beneficio de la empresa regulada

α factor de ponderación que representa el peso que el regulador otorga a los intereses de las empresas en relación con los intereses de los consumidores.

Siendo $E'(p) < 0$ y $\pi'(p) > 0$

En este caso el objetivo del regulador es hacer maximizar dicha función, mediante la determinación de tarifas o precios que deben pagar los consumidores de bienes o servicios producidos por la firma regulada, esto es: dejar operar a la firma regulada de una manera tal que no se apropie por completo del excedente del consumidor. Esta actuación tiene efectos sobre la estructura y nivel de las tarifas³ a fijar por el regulador. Aunque queda fuera del objetivo de este aparte tratar con detalle los fundamentos formales para analizar el establecimiento de tarifas óptimas, es importante destacar que existen diferentes reglas para el establecimientos de estas, como son: regla de la elasticidad inversa a partir del criterio de Ramsey, tarifas con restricciones de capacidad, tarifas en dos partes, reparto de costes comunes, redistribución y discriminación de precios- ver todos(Lasheras 1999)-, la principal dificultad que afrontan estos métodos es la información requerida por parte del regulador en cuanto a funciones de costos y demanda, toda vez que la misma sea proporcionada por la firma regulada.

De acuerdo a esto, el regulador –para aprobar las tarifas- debe tomar en cuenta los datos de costos que le son suministrados por las firmas reguladas y generalmente existen mecanismos que permiten colocar restricciones a los precios e ingresos de estas de acuerdo a sus costos observados y no con base en el nivel y estructura de tarifas óptimas.

En este sentido podemos mencionar los principales mecanismos de regulación aplicados a las firmas⁴:

- **Regulación sobre la tasa de beneficio:** consiste en que el regulador aprueba cada cierto tiempo las tarifas de venta o suministros de servicios públicos, de manera que los ingresos obtenidos con estas tarifas permitan cubrir todos los costes en que incurre la firma regulada, tomando en cuenta la retribución a los capitales invertidos en los activos fijos utilizados. Este tipo de mecanismos presenta el problema de la generación de incentivos a

³ La estructura de la tarifa se refiere a los distintos precios que se establecerán dependiendo del tipo de consumidor y área geográfica. El nivel serían los ingresos de las firmas reguladas divididos entre la cantidad de servicios que prestan o de bienes que vendan

⁴ La información contenida se basa en Lasheras(1999)

la firma para que aumente el monto de los costos necesarios(declarados) en la revisión de tarifas. Otro es ¿qué margen de beneficios se permite para calcular las tarifas?, generalmente la respuesta es un coste de capital igual o levemente superior al coste de capital en los mercados de capitales, esto último incentiva a las firmas a gastar en activo fijo por encima del nivel óptimo, también llamado efecto Averch-Johnson.

- **Regulación mediante IPC-X:** consiste en autorizar un nivel de tarifas para un período, bajo la condición de que los ingresos medios generados no sean mayores a los del período anterior en una tasa establecida anteriormente. Así el regulador establecerá un nivel de ingresos inicial que permitirá recuperar los costos de la firma estableciendo luego una regla de comportamiento para los precios de cada período siguiente. La ventaja del presente mecanismo radica en los incentivos que genera a las firmas para controlar sus costos , dado que las tarifas de un año dependen de una regla de comportamiento de los ingresos medios independiente de los costes, entonces las firmas procurarán que sus costes sean los mínimos posibles. En contraparte, se tiene que este mecanismo podría generar comportamiento estratégico de los reguladores, desincentivar la calidad del servicio y la determinación de la regla de comportamiento de los precios requiere bastante información.

- **Participación en beneficios:** consiste en transferir a los consumidores parte de los beneficios de la firma mediante la disminución de tarifas-si aquellos son mayores que lo establecido por el regulador- o aumentarlas en caso contrario. Esto hace más creíble la regla de comportamiento de los precios durante determinado tiempo porque los consumidores comparten los resultados con las firmas, sean positivos o negativos y reduce los incentivos a declarar costes mayores en la revisión de tarifas. De manera opuesta, el beneficio contable sobre el que se hace el cálculo para este mecanismo es difícil de medir.

- **Regulación mediante competencia referencial:** se basa en la mejor forma de hacer contratos cuando el comportamiento observable de los agentes es comparable entre si pero no se puede observar el esfuerzo realizado por cada uno de ellos. En la medida que las contingencias a las que se enfrentan los agentes, estén perfectamente correlacionadas, se espera que existan resultados similares para esfuerzos similares. De cumplirse esto, los contratos se diseñarán de forma tal que la retribución de cada agente estará en función de la diferencia entre los resultados observados y una

medida de los resultados del conjunto de agentes. De acuerdo a esto, la retribución de las firmas reguladas puede hacerse según los costes medios observados del conjunto de estas; así los beneficios de cada firma serán la diferencia entre los ingresos respecto a las tarifas medias que serán iguales en todas las firmas y los costes reales de cada una. Todo esto depende de cómo se comporten los costes medios totales de la firma y del nivel de correlación que exista entre las contingencias que modifiquen los costes de unas y otras.

Hasta aquí hemos descrito brevemente los principales mecanismos de regulación utilizados desde la perspectiva normativa de la regulación, sin embargo, la regulación puede también presentar fallas al punto que *provoca probablemente más costos sociales que el monopolio privado* (Posner, 1975), generando así ineficiencias en la asignación de recursos. Los fallos principales de la intervención del sector público tienen que ver con problemas de:

Información e incentivos: dado que el regulador establece los diferentes mecanismo regulatorios de acuerdo a la información en costos que le suministra la firma regulada, la consecuencia inmediata es que se establezcan relaciones de agencia entre el regulador(principal) y la firma regulada(agente).

De consistencia en las decisiones a través del tiempo: hasta este momento la actuación del sector público está basado en consideraciones de corto plazo, sin tomar en cuenta consideraciones dinámicas como por ejemplo las implicaciones que tenga en el futuro la adopción de cierto y determinado nivel de tarifas o mecanismo de regulación. En este sentido el problema de la “inconsistencia dinámica” surge debido al conflicto que enfrentan las autoridades-regulador- para la operacionalización de políticas óptimas en diferentes períodos de tiempo, la actitud del público ante esta disyuntiva y la forma en que la relación entre la autoridad y el público en estas circunstancias puede llevar a un equilibrio no óptimo(Galván y Schwartz,2002). Esto último quiere decir que las decisiones del sector público a través del tiempo pueden ser inconsistentes, además supone una interacción estratégica entre reguladores y firmas que puede influir en las decisiones de estas, en lo que se refiere a:

- **Inversiones:** las firmas reguladas tienen dudas sobre el nivel de tarifas que el regulador aprobará en el futuro, con lo cual si estas no creen factible que el regulador mantenga un nivel de precios suficiente para cubrir sus activos fijos, invertirán por debajo del nivel socialmente óptimo, llevando a situaciones de sub-inversión. Esto quiere decir que los compromisos que adopte el regulador tienen que ser creíbles y sostenibles en el tiempo para que de esta manera las firmas invierten a niveles óptimos(Guasch y Spiller, 1999; Spiller, 1998; Levine, Stern y Trillas, 2002).
- **Efecto trinquete:** surge dado que el regulador utiliza la información sobre costos suministrada por la firma y se refiere a los incentivos no

buscados pero creados por los mecanismos de regulación que utilizan los costes declarados por las empresas a que estas declaren información sesgada(Lasheras,1999).

De captura ante los intereses particulares: otro problema generado por las fallas de la regulación es la captura de los reguladores por parte de los grupos de presión, en otras palabras, las decisiones del sector público pueden favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio. Este enfoque *positivo* de la regulación (Stigler, 1971; Posner, 1975; Peltzman, 1976; Becker,1985) se ve como un proceso de compensaciones entre las partes que intervienen en la actividad económica que será regulada, donde la decisión final del regulador, más que estar basada en la maximización de una función de bienestar social, tendrá como objetivo maximizar un cierto beneficio político que va a favor de sus intereses individuales. El principal objetivo de esta visión de la actividad reguladora es explicar quien recibirá los beneficios o cargas de la regulación, que forma tomara la regulación y los efectos de la misma sobre la asignación de recursos, asumiendo que la regulación es conseguida por la industria y diseñada básicamente para su beneficio(Stigler, 1971).

Dada esta visión, la captura del regulador surge como un problema vital en la actividad reguladora, ya que no sólo hace falta establecer tarifas óptimas o mecanismos regulatorios para el buen desenvolvimiento de la actividad. En este sentido el establecimiento de ARI(ó reguladores independientes) surge como una alternativa a estos problemas de fallas en la regulación, siempre y cuando estas sean independientes del poder político y las firmas reguladas, sobre esto desarrollaremos con más detalles en la sección II

El problema de la captura regulatoria, refleja la importancia del diseño del marco institucional para la actividad reguladora. En este sentido, Levy y Spiller(1993), afirman que la regulación se puede ver como un problema de diseño compuesto en dos partes: las reglas de conducta de la regulación ó diseño básico de la regulación(*regulatory governance*) y los incentivos de la regulación(*regulatory incentives*). Las reglas de conducta de la regulación son mecanismos usados para mitigar la actuación discrecional del regulador y para resolver los problemas entre el regulador y la firma regulada. Los incentivos de la regulación se refieren a los diferentes mecanismos utilizados en la actividad reguladora.

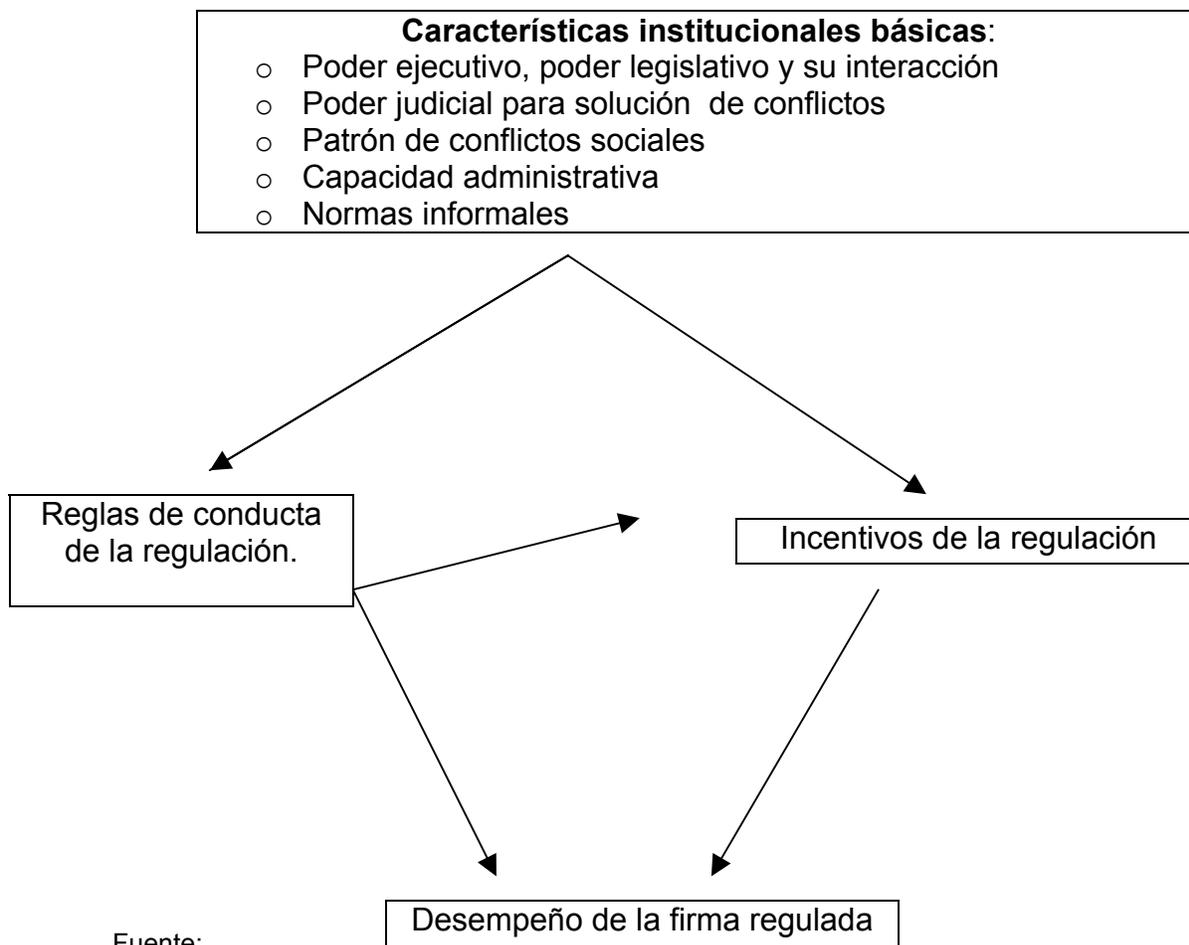
Estos componentes se encuentra restringidos por las características institucionales básicas de cada país(*institutional endowment*), a saber:

- Poder ejecutivo, poder legislativo y su interacción: esta interacción determina el grado de discrecionalidad que pueden ejercer los gobernantes en la actividad reguladora

- Poder judicial para solución de conflictos: la existencia de un poder judicial fortalecido, surge como alternativa para disminuir el poder discrecional del ejecutivo y el legislativo, dada la incapacidad de los procedimientos y leyes administrativas.
- Patrón de conflictos sociales: supone la confrontación entre grupos de presión con intereses en conflicto y los conflictos generados por causas ideológicas.
- Capacidad administrativa: se refiere a la capacidad que posea el sector público para disminuir costos de transacción, durante la actividad reguladora.
- Normas informales: función cumplida por la tradición y normas de aceptación generalizadas para contener las actuaciones discrecionales llevadas a cabo en la actividad reguladora.

La tabla 1 resume el problema del diseño regulatorio de acuerdo a Spiller:

TABLA 1.1
OPCIONES DE DISEÑO DE LA REGULACIÓN



Fuente:
Abdala y Spiller (1999)

La tabla anterior, deja ver la relación entre la características institucionales de un país y las reglas de conducta de la regulación y los incentivos de la regulación, es decir, dependiendo como estén sentadas dichas características institucionales básicas, más sencillo y mejor serán los resultados de la actividad reguladora. De igual forma, en la medida que las reglas de conducta y los incentivos se desarrollen de forma idónea, el desempeño de la firma regulada respecto a sus inversiones y a los consumidores será mejor. Esto indica que cada país tendrá diseños regulatorios diferentes, debido a las diferencias entre sus características institucionales básicas. (ver Levy y Spiller, 1993)

De esta forma hemos descrito muy sucintamente los fundamentos de la regulación económica, como aproximación teórica para el análisis de las ARI. De dicha descripción surgen interrogantes como: ¿Qué es una ARI?, ¿Por qué se establecen?, ¿Qué luces nos da el establecimiento de una ARI para el buen desempeño de la actividad reguladora?, ¿Están estas exentas de ser capturadas?. En el siguiente capítulo, nos encargaremos de responder dichas interrogantes.

A manera de resumen, se hace la tabla 2 con el objetivo de sintetizar las principales características de los enfoques regulatorios descritos en este aparte:

TABLA 1.2
ENFOQUES REGULATORIOS Y SUS CARACTERISITCAS

ENFOQUE REGULATORIO	CARACTERISTICAS
Normativo ó de interés público	<ul style="list-style-type: none"> ○ Existencia de un regulador benevolente que da respuesta a los intereses públicos, haciendo máxima una función de bienestar social
Positivo ó de grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> ○ Existencia de un regulador no benevolente que intentará maximizar cierto bienestar político que va a favor de sus beneficios. ○ Proceso de compensación entre las partes que intervienen en la actividad económica que va ser regulada.
Regulación como problema de diseño	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compuesta por las reglas de conducta de la regulación y los incentivos de la regulación, que a su vez son restringidos por las características institucionales básicas de cada país.

Fuente: basado en Martín y de La Fuente (2000)

2 Agencias regulatorias independientes y la actividad reguladora.

“El organismo gubernamental regulador es un instrumento inevitable para el control público de las industrias, ocupaciones y otras ramas concretas de la actividad económica. La regulación de actividades es normalmente específica para cada actividad y, por consiguiente, requiere la aplicación de conocimientos especializados. Ocurre, sin embargo, que el organismo regulador, que surge por necesidad de la administración, acaba siendo bien acogido en el seno de la actividad que ha de regularse. En efecto, por constante asociación y mutuas presiones, el organismo regulador se ve conducido hacia una actitud cooperadora, e incluso complaciente, respecto del grupo regulado”(Stigler: 1980; Pág. 101)

Las dificultades referidas y expuestas en el capítulo anterior en lo concerniente a la captura del regulador, permiten pensar ¿qué forma deben tomar los entes reguladores para mitigar este efecto?. Stern(1997) expone que a menudo se asume que una regulación efectiva es sinónimo de un regulador independiente y si este no posee independencia formal del gobierno no puede catalogarse como tal.

Lo anterior deja ver que la independencia del regulador surge como una condición importante al momento de establecer el diseño regulatorio o la política regulatoria que se implementará en determinado sector. Otras preguntas que surgen son ¿la independencia del regulador garantiza un mejor resultado per se? ¿de qué dependen estos? ¿cuáles son las funciones de las ARI?¿de qué manera toman decisiones?

El objetivo principal de este aparte es describir y analizar el concepto de ARI y su importancia para el buen desenvolvimiento de la actividad reguladora. De igual forma se pretende explicar la causa principal de su surgimiento para en secciones posteriores analizar la actuación de estas en diferentes ámbitos.

2.1 Los procesos de Reforma del Estado como aproximación al surgimiento de agencias regulatorias independientes⁵:

Los procesos de reforma regulatoria -que han formado parte de una agenda mucho más amplia denominada *Reforma del Estado*-, llevados a cabo en los países OCDE y de Latinoamérica, han puesto de manifiesto la importancia del diseño regulatorio, principalmente porque traen consigo una nueva visión del Estado basada en profundizar, apoyar y complementar al mercado, contribuyendo de esta forma a reducir los costos de transacción surgidos de la información asimétrica asociados generalmente a sistemas de gestión burocrático-centralizados (Stark, 2000). Las características principales de dicho proceso han sido:

- Liberalización de precios y acceso a mercados los cuales han estado restringidos por barreras a la entrada.
- Cambio de actividades al sector privado que generalmente las llevaba a cabo el sector público.

Este último aspecto es el referido principalmente a la reforma que han tenido los servicios de infraestructura como telecomunicaciones, agua, gas, electricidad y transporte en el paso de monopolios públicos a operadores privados. En este caso de acuerdo a Spiller (1998) la regulación se justifica porque estos sectores son frágiles y susceptibles a la manipulación política, con lo cual, se hace necesario un marco institucional estable y creíble que le de a los operadores públicos y privados- incentivos para invertir.

Los servicios de infraestructura presentan las características de poseer gran cantidad de activos hundidos, sus tecnologías poseen economías de escala, sus productos son de consumo masivo ó interés público- lo que incluye a muchos votantes que pueden convertirse en un grupo de presión-, presentan altos grados de integración vertical y han sido consideradas como monopolios naturales. Estas características le dan incentivos al gobierno de actuar de manera oportunista respecto al inversionista- público ó privado- y apropiarse de los activos hundidos de la firma por medio de medidas administrativas, ya que después de realizadas las inversiones, el gobierno puede intentar disminuir la flexibilidad del operador en la fijación de precios.

En este contexto, si los inversionistas anticipan las intenciones de expropiación por parte del gobierno, no invertirán, esto es: si el marco regulatorio no es lo suficientemente creíble. Si el gobierno desea incentivar la inversión,

⁵ Es importante señalar que durante muchos años en Europa se han regulado los monopolios sin la presencia de reguladores independientes, mientras que en los Estados Unidos de Norteamérica esto ha sido la práctica habitual. En este caso particular cuando nos referimos a ARI, estamos haciendo mención a todo el proceso que durante las últimas dos décadas se ha dado en Europa y Latinoamérica. Respecto al caso Estadounidense profundizaremos en la sección IV

entonces tiene que garantizar acuerdos institucionales creíbles que limiten la posibilidad de actitudes oportunistas una vez las inversiones hayan sido realizadas.

Este último aspecto, es clave para entender el surgimiento y la necesidad de ARI: el paso de monopolios públicos a privados no deja de lado el problema de la eficiencia asignativa, con lo cual la privatización de monopolios públicos le da al operador privado una posición dominante que le permitirá comportarse estratégicamente, de aquí surge la necesidad de establecer nuevas regulaciones para prevenir los posibles abusos derivados del poder monopólico y de crear agencias reguladoras en los sectores de servicios públicos privatizados(Bel,1996)

El proceso privatizador de servicios de infraestructura llevado a cabo durante los últimos 20 años en Europa(principalmente en Gran Bretaña) y América Latina ha establecido ARI, al respecto Levine, Stern y Trillas (2002) afirman que el establecimiento de reguladores independientes con poderes claramente definidos ha sido el principal elemento del proceso privatizador, principalmente porque esto es visto como una señal de protección para los inversionistas que el gobierno no puede garantizar. Esto permitiría que los inversores se creen expectativas favorables respecto a sus tasas de rentabilidad y decidan finalmente invertir.

Lo dicho hasta aquí, nos da una breve explicación del surgimiento de la ARI, a continuación desarrollaremos con mayor especificidad los aspectos más relevantes del establecimiento de ARI como son: grado de independencia,¿por qué son independientes? ¿cómo están compuestas?, ¿qué necesitan para ser realmente independientes?

2.2 AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES Y DISEÑO REGULATORIO: ¿UNA NUEVA FORMA DE TRATAR VIEJOS PROBLEMAS?

El origen de las ARI's se remonta a 1887, cuando el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica decidió regular los ferrocarriles y creó el primer ente regulador: la Comisión de Comercio Interestatal⁶ (ICC), a partir de este momento se crea toda una tradición de la intervención estatal mediante la creación de entes y marcos regulatorios que acrecentaba la aplicación de legislaciones antimonopolio. De otra forma los países Europeos y Latinoamericanos nacionalizaron las empresas prestadoras de servicios públicos, lo que hace que la aparición de ARI en estos países sea mucho después que en los Estados Unidos.

⁶ Vale destacar que en los años siguientes en los Estados Unidos de Norteamérica se crearon diversos entes como: Food and drug administration(FDA) , National labour relation board(NLRB), occupational safety and health administration(OSHA), environmental protection agency(EPA) y consumer products safety comisión(CPSC). Si bien es cierto que dicho entes funcionan como agencias o comisiones encargadas de velar por el funcionamiento de dichos sectores, estos no serán analizados durante la presente investigación, debido a que el alcance de la misma está orientada a agencia reguladoras de servicios de infraestructura, con lo cual el análisis estará orientado a la regulación económica y no la regulación social, ámbito donde se circunscriben los entes mencionados con anterioridad.

La principal causa para diseñar ARI⁷ es ayudar a preservar y estabilizar las decisiones públicas, en este caso la independencia se ve como el instrumento que otorga previsibilidad al ajuste contractual empresa-estado en presencia de inversiones hundidas, como forma de incrementar las inversiones y el desarrollo del sector (Urbiztondo, Artana y Navajas, 1998). Una pregunta importante sería ¿agencias independientes de que?. Como mencionamos en la sección anterior, los grupos de presión son una amenaza latente para el regulador y estos pueden estar constituidos básicamente por las firmas reguladas, el gobierno e incluso los consumidores.

En este sentido cuando hablamos de independencia, nos referimos al grado de autonomía que puede tener el regulador para tomar decisiones aisladas del poder político y las firmas reguladas, asumiendo que la regulación de servicios públicos tiene como finalidad: proteger a los consumidores del abuso de firmas con poder de mercado, proteger a los inversores del oportunismo gubernamental y promover la eficiencia económica.

El grado de independencia de los entes reguladores, variará de un país a otro, principalmente por las características institucionales básicas mencionadas con anterioridad, de las atribuciones dadas al organismo, del personal calificado y de los recursos disponibles, a continuación ofrecemos las diferentes formas que un agencia reguladora puede tomar:

- Agencia incorporada al ministerio del sector: actúa como una subsecretaría y no posee financiamiento propio
- Agencia semi-autónoma: tiene ciertos poderes, con decisiones sujetas a la revisión de ministerios o comisiones
- Agencia totalmente autónoma: Muchas veces tienen igual rango que el ministerio, poseen financiamiento propio y el personal se designa por períodos definidos.
- Agencia incluida dentro de la estructura del sector: generalmente el operado es quien regula
- Ausencia de agencia reguladora, delegando a los tribunales de justicia las funciones correspondientes a las agencias: las decisiones en materia de regulación son tomadas por los tribunales de justicia.

Mediante esta clasificación podemos observar, que las más cercanas a la independencia como tal son las agencias semi-autónomas y las agencias totalmente autónomas. Las restantes poseen las desventajas de tener poca objetividad en sus decisiones, retrasan las resolución de los problemas y no poseen financiamiento propio.

Las ventajas que en “teoría” ofrecen las agencias semi-autónomas y completamente autónomas es el menor riesgo de conflicto de intereses y la

⁷ En la literatura sobre el tema también se denominan: instituciones autónomas, entes reguladores independientes y entes autónomos, para efectos de la presente investigación cualquier definición es válida.

independencia de lobbistas, además de poseer financiamiento propio. El problema del grado de independencia que se le concede a la agencia regulatoria pasa por revisar la discrecionalidad que se le otorga para tomar decisiones, para ello veremos cuales son las principales funciones otorgadas a los mismos para luego discutir sobre la adecuación de dirigir el ente regulador en base a reglas concretas o si más bien se debe otorgar cierto grado de discrecionalidad.

2.3 PRINCIPALES FUNCIONES EJERCIDAS POR LAS AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES:

Estas variarán de acuerdo al sector y país donde se establezca la ARI, sin embargo, en términos generales podríamos mencionar las principales funciones llevadas a cabo por los entes reguladores:

- Fijar tarifas de las actividades reguladas y precios máximos de actividades desreguladas.
- Desarrollar normas generales dictadas por el gobierno
- Resolución de disputas entre operadores
- Otorgamiento de licencias
- Velar por la competencia en el sector correspondiente⁸

La más importante de las funciones es el establecimiento de tarifas y velar por la competencia porque finalmente tienen repercusiones directas sobre el bienestar de los consumidores. Conociendo los problemas que surgen en el establecimiento de tarifas hay que adicionar el grado de discrecionalidad que se le concede al regulador, al respecto abordaremos el tema desde el punto de vista de la inconsistencia dinámica de la ejecución de política.

2.4 EL DEBATE REGLAS vs DISCRECIÓN LLEVADO A LA REGULACIÓN ECONÓMICA:

Existe una vasta literatura en política monetaria-específicamente en el tema de la independencia del banco central- respecto al problema que surge cuando el planeador económico debe actuar de acuerdo a reglas⁹ o hacer uso de actuaciones discrecionales, en este sentido surge una crítica al uso generalizado en planeación económica de la teoría del control óptimo¹⁰, llegando a establecer un argumento a favor del uso de reglas en lugar de actuaciones discrecionales. El

⁸ Esto no quiere decir que la aplicación del derecho de competencia es potestad del ente regulador, esta tarea es de las oficinas de competencia como por ejemplo el Tribunal de Defensa de la Competencia en España y Procompetencia en Venezuela. El argumento principal para defender esta idea es que las oficinas de competencia están más apartadas de los intereses sectoriales y la probabilidad de captura es menor (Ordóñez, 2000)

⁹ Las reglas son restricciones al conjunto de políticas que el gobierno podría teóricamente poner en práctica, para de esta forma crear credibilidad y permitir mejoras paretianas de bienestar

¹⁰ La teoría del control óptimo es una técnica de optimización dinámica que, dado un estado inicial y una correcta evaluación del estado final u objetivo, establece un sendero que selecciona los mejores valores para alcanzar el objetivo

principal argumento a favor de esta conclusión es que el control óptimo cuando existen expectativas racionales no tiene sentido, dado que al existir estas, las decisiones actuales de los agentes dependen de sus expectativas sobre decisiones futuras. Esto nos lleva al problema de la inconsistencia temporal entre las políticas óptimas que el planeador económico anunciaría si sus compromisos fueran creídos por los inversionistas y las políticas que llevaría a cabo la autoridad toda vez que los últimos hubieran actuado con base en esas expectativas.

En términos generales, siguiendo a Galván y Schwartz(2002) los problemas de credibilidad en la política económica se pueden describir de la siguiente forma:

Cuando una autoridad desea diseñar una regla de política óptima en un período inicial (t) para un período futuro ($t+s$), debe determinar dicha política a través de la maximización de alguna función objetivo, sujeta a ciertas restricciones, como por ejemplo el comportamiento del público. De esta manera, una consideración a tomar en cuenta para que la autoridad pueda determinar en el período (t) su política óptima para el período($t+s$), es cómo la expectativa de que se lleve a cabo dicha política en ($t+s$) afecta las decisiones del público en el intervalo de tiempo entre (t) y ($t+s$). El comportamiento del público en este intervalo dependerá de si éste considera o no creíble el anuncio de la autoridad realizado en (t) de llevar a cabo la política señalada en el período($t+s$). En el caso de que el público esté convencido que en el período ($t+s$) la autoridad realizará lo anunciado en (t), una vez llegado el período($t+s$), puede ocurrir que el plan que formuló la autoridad en el período(t), ya no sea óptimo, toda vez que se conozca el comportamiento del público entre el período (t) y ($t+s$).

Dada esta situación, la maximización de la función objetivo de la autoridad, sujeta a nuevas restricciones, determinará una política óptima diferente a la determinada en el período (t), así la política original resulta inconsistente en el tiempo.

Esta situación llevada a la actividad reguladora se traduce en problemas de compromiso para el regulador, ya que los servicios de infraestructura requieren altas inversiones y una vez realizadas se convierten en activos hundidos que luego difícilmente pueden ser vendidos o removidos; esta situación le da al gobierno incentivos para comportarse de forma oportunista, en cuanto a precios se refiere, convirtiéndose esto en un riesgo para el inversionista. Una baja credibilidad se traduciría en altos costos de capital y elevadas tarifas.

Dado este problema del compromiso y la consistencia de los anuncios del regulador en el tiempo, surge la interrogante respecto a ¿cómo debe ser dirigida la ARI?. Al respecto existen dos interrogantes fundamentales a saber: ¿cuánta discreción se le debe otorgar al regulador? y ¿cómo debe ser dirigida para reducir los riesgos del inversionista?

Volviendo a lo expuesto por Abdala y Spiller referente a las características institucionales básicas, podemos afirmar que la discreción otorgada a los entes

será diferente de un país y de un sector a otro. En este sentido una alta discrecionalidad es más importante en sectores con rápidos cambios tecnológicos y donde la introducción de la competencia requiere adaptarse a las condiciones de mercado, como en el caso de las telecomunicaciones. De esta forma Spiller y Guasch(1999) afirman que se debe restringir la discreción reguladora mediante legislaciones específicas, decretos presidenciales, contratos y procedimientos administrativos, afirman -do que el nivel de compromiso del regulador depende de las características institucionales básicas de cada país, asumiendo que cada uno de estos instrumentos representa un nivel diferente de credibilidad y diferentes niveles de compromiso.

También es importante tomar en cuenta la forma en que los derechos de propiedad son garantizados en los diferentes países, debido a que si estos son respetados, posiblemente se podría flexibilizar respecto a la discrecionalidad del regulador, traduciéndose esto en un poco más de discreción sin un aumento significativo de los costos de capital de los inversionistas. Lo que si debe quedar claro es que el ejercicio de la discreción debe ser aislado de las presiones políticas y de posibles distorsiones que pueden aislar al regulador de su objetivo final: dirigir la actividad reguladora de una manera eficiente y velar por la competencia.

El problema de la discrecionalidad del regulador cobra importancia toda vez que no existan reglas claras de juego, sin embargo, el concepto de rendición de cuentas(accountability) surge como alternativa al problema de la discrecionalidad en el sentido que la independencia necesita estar asociadas con acciones que permitan al regulador ser responsable por sus acciones(Smith,1997). En este sentido, la delegación de responsabilidad a un regulador independiente pasa porque este responda por sus decisiones a la opinión pública.

La delegación de responsabilidades a un regulador independiente genera un potencial déficit democrático, debido a que estos no son elegidos en procesos electorales, en este sentido, la rendición de cuentas persigue disminuir dicho déficit democrático, de esta forma se considera que la sociedad democrática sólo podrá aceptar la delegación amplia de la política económica a funcionarios que no han pasado por las urnas si estos rinden cuentas periódicamente a los representantes democráticamente elegidos y a la ciudadanía en general(Sánchez,2002). La rendición de cuentas trae consigo transparencia en el proceso regulador, ya que de lo contrario no se puede comprobar que la regulación hecha por la IRA es la adecuada.

Muchos países han adoptado diversas maneras de rendición de cuentas para así hacer el proceso regulador más transparente, en este sentido podemos mencionar:

- Mandatos con amplia disposición de dar explicaciones(render cuentas), incluyendo decisiones y publicaciones sobre diferentes casos y las razones de sus decisiones.
- Prohibición de conflictos de intereses

- Proveer acuerdos efectivos para apelar las decisiones de la agencia reguladora
- Dejar la opinión sobre la conducta y eficiencia de los reguladores a agentes externos a la agencia
- Permitir la remoción del regulador en casos de comprobar conductas erróneas o incapacidad en las decisiones tomadas.
- Hacer públicas las actas de las reuniones llevadas a cabo por la ARI en un plazo razonable de tiempo.
- Evitar por un tiempo determinado que el regulador después del cese de sus funciones trabaje para una de las firmas reguladas(revolving door)

De esta forma la rendición de cuentas¹¹ se convierte en punto importante dentro de las obligaciones del regulador, debido principalmente al problema que sugiere la existencia de la discrecionalidad por parte del regulador y la inconsistencia temporal que surge de los anuncios del mismo cuando no tienen la capacidad de generar compromisos creíbles.

Una vez expuesto el problema de la discrecionalidad y la importancia del compromiso por parte del regulador, nos queda abordar un elemento importante en términos de la estructura regulatoria y el alcance de la ARI; en otras palabras, si la ARI debe ser uni-sectorial ó multi sectorial

2.5 EL ALCANCE DE LA AGENCIA REGULATORIA INDEPENDIENTE: LA IDEA DEL SUPERENTE.

Las ARI pueden ser organizadas principalmente de la siguiente manera:

- Agencia por industria específica ó sectorial.
- Agencia para un sector amplio, como por ejemplo energía o transporte
- Agencia multisectorial, en la cual una agencia se encarga de todas las industrias y funge como una comisión con diferentes departamentos.

La discusión respecto a como organizar la ARI se centra en la disyuntiva sector-multisector. Existen algunos argumentos a favor de la agencia multisectorial, a saber:

- Reduce el riesgo de captura por parte de la industria: dado que la agencia estaría compuesta por diferentes departamentos y cada uno

¹¹ Existen diversas opiniones referidas al proceso de rendición de cuentas en términos del grado de formalidad o informalidad de la misma. Stern(1997) sostiene que la rendición de cuenta en términos formales(bases legales en las cuales el regulador opera) no siempre es una condición necesaria para que la regulación sea efectiva y que el buen entendimiento de las reglas de juego y la rendición de cuentas informal son cruciales para una regulación efectiva. Dependiendo todo esto de las características institucionales básicas de cada país.

de estos representaría una industria, se espera que la probabilidad de captura sea menor.

- Reduce el riesgo de captura por parte del gobierno: al ocuparse de varias industrias le da mayor independencia de los ministerios, con lo cual la capacidad de tomar de decisiones aisladas de las presiones políticas es más amplia.
- Reduce el riesgo de distorsiones económicas.

Entre las principales desventajas se encuentra la posibilidad de debilitar la calidad técnica cosa que no ocurriría en una agencia sectorial, también se corre el riesgo de homogeneizar cada uno de los problemas de cada industria. Si bien es cierto que por separado las funciones y objetivos de las ARI tendrían que ser los mismos, al aglomerar todas las industrias en un solo ente está latente la idea de hacer un procedimiento común para cada industria, cosa que no siempre es beneficiosa debido a la estructura de cada industria. En general, se afirma que la idea del super-ente es apropiada para economías muy pequeñas.

A continuación se presenta las principales ventajas que poseen en teoría cada uno de los entes mencionados anteriormente:

FORTALEZAS DE LAS AGENCIAS REGULATORIAS SECTORIALES Y MULTISECTORIALES

SECTORIAL	MULTISECTORIAL
<ul style="list-style-type: none"> ○ Rapidez de la decisión ○ Rendición de cuentas de las decisiones tomadas ○ Predictibilidad de las decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Invulnerabilidad a agendas individuales ○ Invulnerabilidad a influencias por parte de los grupos de presión ○ Capacidad para reflejar perspectivas múltiples en la toma de decisiones.

Fuente: Smith(1997)

Existen otras características relacionadas con el diseño de la ARI que serían importantes resumir en el siguiente cuadro:

OPCIONES DE DISEÑO PARA LAS ARI.

AMBITO	DISEÑO	PRINCIPIOS BASICOS
MISION	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ○ PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR ○ PROTECCIÓN DEL INVERSOR ○ BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA ECONOMICA ○ ABOGAR POR LA COMPETENCIA EN EL SECTOR
	ALCANCE DE LA INDUSTRIA	<ul style="list-style-type: none"> ○ UNA INDUSTRIA O MULTIINDUSTRIA
GOVERNANCE	ESTRUCTURA DE LA TOMA DE DECISIONES	<ul style="list-style-type: none"> ○ REGULADOR SIMPLE O MULTISECTOR
	NOMBRAMIENTO DE LOS REGULADORES	<ul style="list-style-type: none"> ○ HECHO POR EL PARLAMENTO O POR EL GOBIERNO CENTRAL ○ BASADOS EN CRITERIOS DE EXPERIENCIA PROFESIONAL O NO
	NOCIONES QUE GARANTIZAN INDEPENDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ○ MANDATOS IRREVOCABLES ○ PROHIBICIÓN DE CONFLICTOS D EINTERES ENTRE UN MANDATO Y OTRO ○ PRESUPUESTOS ESTABLES ○ AISLAMIENTOS DE PRESIONES POLITICAS
ACTIVIDADES REGULATORIAS	FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> ○ REGULACIÓN DE MONOPOLIOS ○ ESTABLECIMIENTOS DE TARIFAS ○ RESOLUCIÓN DE DISPUTAS ○ GARANTIZAR CALIDAD EN EL SERVICIO
	PROCESOS Y APELACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ○ SUPERVISIÓN Y ACCION MEDIADORA DE CONFLICTOS ○ CUMPLIMIENTO DE LA LEY ○ PROMOCIÓN DE TRANSPARENCIA A TRAVÉS DE PUBLICACIÓN DE LAS DECISIONES TOMADAS

FUENTE: basado en OCDE (2001)

De lo dicho hasta aquí respecto a las ARI, debemos tener claro que para minimizar los problemas que surgen en el establecimientos de ARI es crucial que existan las siguientes condiciones:

- Autonomía financiera y en la toma de decisiones

- Autonomía política y de la firmas reguladas
- Capacidad y voluntad de rendir cuentas a la opinión pública
- Check and balances
- Incentivos.

Una vez descrito el concepto de ARI y los principales problemas que surgen en su establecimiento, en el próximo capítulo abordaremos algunos estudios empíricos realizados hasta la fecha con la intención de verificar que dice la evidencia empírica respecto a la independencia de los entes reguladores y así estudiar la posibilidad de poder realizar estudios empíricos que permitan concluir respecto a la independencia o autonomía de los entes reguladores en ciertos sectores y países.

3 . Trabajos empíricos en la medición de la independencia de las agencias regulatorias

Medir el grado de independencia de las ARI no ha sido tarea fácil. La aproximación más cercana al tema está relacionada a la independencia de los bancos centrales donde si hay literatura empírica concluyente respecto al grado de independencia de los bancos centrales y sus efectos sobre la actividad económica. Sin embargo, describiremos algunos estudios realizados en el ámbito de la regulación económica y los efectos que pueda tener sobre la actividad reguladora la existencia de ARI.

De esta forma clasificaremos los estudios aquí expuestos como:

- Estudios descriptivos: donde se realiza la descripción del diseño de diferentes entes regulatorios y de acuerdo a estas características afirmar que tan independientes son los reguladores.
- Índices de independencia: se intenta establecer parámetros cuantitativos que permitan concluir respecto a la independencia de los entes en sectores específicos.
- Modelos econométricos: la independencia del regulador se toma generalmente como una variable explicativa y cualitativa para de esta manera observar los efectos que tiene esta característica sobre procesos de privatización.

3.1 ESTUDIOS DESCRIPTIVOS

Urbiztondo, Artana y Navajas (1998) realizan un estudio de la autonomía de los entes regulatorios Argentinos presentando un análisis de las relaciones entre el diseño de los entes y el contexto económico en el cual estos actúan.

Para ello establecen diferencias entre los aspectos de diseño y contexto, siendo los primeros: la composición, estabilidad, financiamiento supervisión y atribuciones de los entes, la estabilidad de los cargos jerárquicos y restricciones de empleo, la supervisión de sus tareas y la flexibilidad de la legislación. Los aspectos de contextos están vinculados al número de empresas reguladas, el grado de competencia entre estas, la visibilidad de las decisiones del regulador y la intensidad con que son afectados distintos grupos de interés.

El estudio se realizó para los entes reguladores de agua y cloacas de Buenos Aires(ETOSS), transmisión y distribución de gas natural(ENARGAS) y energía eléctrica(ENRE) y de telecomunicaciones(CNT).

De acuerdo a los aspectos de diseño se puede observar lo siguiente:

- La creación vía decreto resta independencia al ente, ligándola más al poder ejecutivo.
- Todos los entes fueron diseñados como entes autárquicos, lo que da flexibilidad para tomar decisiones en cuanto a empleo, salarios y despidos.

Esto se ve en el hecho de que el financiamiento no proviene del aparato público, lo que le restaría autonomía al ente, sino que los recursos deben ser captados por el regulador, recayendo el costo en los usuarios.

- Existen diferencias en la combinación de financiamiento y la libertad del ente para elaborar su presupuesto. Salvo el ETOSS, el presupuesto de los demás entes se financia con una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas, pero sus presupuestos deben ser discutidos en el presupuesto nacional. El vincular el financiamiento del ente con los ingresos de las firmas reguladas nos lleva a un grave problema de incentivos debido a que los incrementos tarifarios permiten incrementar los recursos propios del ente.
- En todos los casos, los miembros del directorio gozan de estabilidad en sus cargos durante un período determinado, aunque la posibilidad de ser reelectos facilita la receptividad de éstos hacia el poder político.
- La necesidad de realizar audiencias públicas y sujetarse a las normas de procedimiento que el propio ente dicta les resta flexibilidad para tomar decisiones discrecionales.

Una vez analizados los aspectos de diseño y contexto los resultados muestran que:

Una vez analizadas los aspectos de diseño y contexto de los entes reguladores, los autores postulan las siguientes hipótesis:

- El ENARGAS y ENRE poseen características que hacen a sus miembros menos vulnerables a la captura por parte de las empresas reguladas porque: regulan a varias empresas y por ello sus oportunidades posteriores de trabajo no están tan fuertemente atadas al grado de complacencia que muestran mientras son reguladores, ni su desempeño como reguladores depende únicamente del éxito que tuviese una sola empresa regulada. Su financiamiento admite la utilización de lo recaudado en concepto de multas. Para la designación de sus miembros es necesario contar con aprobación parlamentaria y existe un mecanismo de audiencias públicas para decisiones regulatorias de relevancia.
- El ETOSS tiene características opuestas, lo que lo hace más capturable.
- La CNT es el ente dotado de menor autonomía con respecto al poder político y si bien hay un rápido crecimiento en el número de empresas que regulan, tiene un alto grado de exposición al lobby que realizan las 2 principales empresas del sector. La postura de los autores es que este ente no presenta una postura pro-empresas reguladas o pro-poder político.

Dada la escasa variedad de decisiones de los entes reguladores, una buena aproximación para corroborar estas hipótesis fue analizar las distintas decisiones tomadas por los entes hasta la fecha, concluyendo lo que sugieren sus hipótesis, sin embargo es bueno aclarar como lo hacen los autores que “ la cantidad de variedad de decisiones que adoptan los entes reguladores son de tal magnitud que cualquier selección está condenada a ser incompleta

En la misma vertiente de estudios descriptivos, Stern y Holder(1999) discuten los principales problemas que afectan la gobernanza regulatoria (governance regulatory) en industrias de infraestructura y sus implicaciones para la actividad reguladora en varios países de Asia. Para ello los autores diseñan un criterio de evaluación para los sistemas regulatorios, basados en 6 criterios que a juicios de los autores caracterizan los principales elementos de gobernanza(governance) de la regulación económica. Los aspectos son divididos en: aspectos de diseño institucional (aspectos)formales de la regulación: claridad de roles y objetivos, autonomía, accountability y aspectos relacionados con la práctica regulatoria(informal accountability): participación, transparencia y predictability. Estos aspectos fueron utilizados en el “ Survey of regulatory practice for infrastructure industries in developing Asian countries” llevado a cabo por el Banco Asiático de Desarrollo.

En sentido amplio, estas características describen el probable grado de independencia política y los procesos que hicieran aumentar la aceptación del marco regulatorio por parte de las firmas, consumidores y gobiernos. De otro modo también podría darnos la forma en que las firmas y los gobiernos están en desacuerdo con la forma como se esté llevando a cabo la regulación. Para ello realizan un cuestionario que proporciona la evaluación regulatoria de las industrias de infraestructura en Asia.

El estudio fue aplicado en 6 países: Bangladesh, India, Indonesia, Malasia, Pakistán y Filipinas. Los sectores estudiados fueron: electricidad, gas, telecomunicaciones, transporte y agua. El marco regulatorio es evaluado de acuerdo a los 6 indicadores discutidos anteriormente, con una clasificación cualitativa de A hasta E. Esta clasificación se hace con la idea de ver de que manera las firmas son capaces de invertir en cada sector. Para cada característica E es la mejor calificación y A significa un ambiente desfavorable para la inversión extranjera, dado que las bases regulatorias no están dadas para ello. B, C ó D significa que se va mejorando en el ambiente de negocios para la inversión privada.

Los resultados muestran un comportamiento parecido en torno a C para la mayoría de los países excepto Indonesia, cuyo rendimiento es pobre en todos los ítems. En términos de autonomía propiamente dicho, el regulador de electricidad y telecomunicaciones en India poseen los más altos niveles(independientes como tal), siendo muy pobre el desempeño de los demás reguladores en el resto de los países(no independientes). Es importante destacar que este no es un estudio propio sobre la independencia de los entes reguladores en Asia, sin embargo, al tratar las características básicas de la “governance regulatory”, la autonomía cobra mucha importancia porque forma parte de un engranaje mucho más completo que pasa por otras características como la rendición de cuentas y la transparencia, factores importantísimos al momento de establecer la independencia de los entes regulatorios.

En cuanto a la claridad de roles y objetivos, el estudio arroja que la más alta calificación es C, con lo cual no queda claramente establecido la completa separación de las funciones entre los reguladores y el poder político, cosa que nos ayuda a pensar que la probabilidad de captura de los entes será variable, siempre tendiendo a ser alta, precisamente por la no definición de roles y tareas regulatorias.

En participación sólo 2 reguladores presentan procesos de consulta formal, lo que puede influir en el grado de independencia del ente, debido a que en la medida que exista participación pública en los procesos de tomas de decisiones, se espera entonces que sea mejor la percepción del público sobre el ente regulador y su posición ante las firmas reguladas y el poder político.

Para la mayoría de los entes, exceptuando electricidad y telecomunicaciones en India, no existen mecanismos formales de rendición de cuentas, lo que se refleja en el ítem de transparencia donde en los mismos reguladores las calificaciones son elevadas, esto podría ser un indicativo de lo importante que es la responsabilidad al rendir cuentas para la transparencia de la actividad reguladora como tal.

La desventaja del presente estudio es que está basado en variables cualitativas, lo cual no nos permite hacer un aproximación exacta del grado de independencia de un ente y su posible repercusión en la actividad reguladora.

3.2 INDICES DE INDEPENDENCIA

Hasta la fecha son pocos los intentos por intentar medir la independencia de las agencias regulatorias como tal, no así en el caso de los bancos centrales donde si hay literatura empírica que parece confirmar que una mayor independencia se asocia a menores tasas de inflación, sin implicar esto relación de causalidad.

En este sentido es útil revisar la forma que se ha operacionalizado la independencia de los bancos centrales para así tener luces respecto a las agencias reguladoras. Grilli, Masciandaro y Tabellini(1991) desarrollan un índice para medir la independencia política y económica de los bancos centrales. La independencia económica es definida como la capacidad del banco central de determinar el uso y opción de instrumentos de política monetaria de manera autónoma sin interferencia del gobierno. La independencia política es definida como la capacidad del banco central de elegir metas de política monetaria de forma autónoma y sin intervención del gobierno. El índice político de independencia se compone de 8 indicadores que consideran 3 aspectos de la independencia del banco central a saber: procedimiento para designar los miembros de la junta directiva del banco, la relación entre los miembros y el gobierno y las responsabilidades formales del banco central.

Cukierman(1992) elabora un índice de independencia legal y lo contrapone al de GMT, considerando también la independencia real en comparación con la

independencia formal. El índice de Cukierman es más exacto al de GMT debido a que está compuesto por 16 variables agrupado en 4 categorías: status de los miembros de la junta directiva, formulación de política, objetivos y limitaciones sobre los préstamos al gobierno.

En este sentido, dichos índices nos pueden servir de aproximación para operacionalizar la independencia de las agencias regulatorias, de esta forma, Gilardi(2001) operacionaliza un índice de independencia para las agencias regulatorias del sector farmacia y electricidad en Inglaterra e Italia, tomando como base los índices de Cukierman, distinguiendo además en independencia organizacional y financiera(Kreher 1997). La independencia organizacional es medida por 3 indicadores: procedimiento de designación y composición de los miembros de la agencia y procedimiento de designación del director de la agencia. Para la independencia financiera se usan 2 indicadores:fuentes de financiamiento de la agencia y forma de control del gasto de la agencia.

La aplicación del índice se hizo para la agencia de control de medicinas(MCA) y la oficina para los mercados de gas y electricidad(OFGEM) en Inglaterra, además de la Autoridad para la energía eléctrica y el gas en Italia, el sector farmacéutico en Italia lo regula el ministerio de sanidad(salud), con lo cual no tiene figura de agencia regulatoria.

Los resultados muestran que en términos formales la autoridad para la energía eléctrica y el gas de Italia posee mayor independencia formal que las otras 2 agencias regulatorias. Una pregunta interesante es ver si esta conclusión se cumple en términos reales, es decir, si no sólo en sus estatutos sino también en la toma de decisiones el ente italiano de la electricidad es más independiente que sus pares en Inglaterra.

Esta operacionalización del índice de independencia para agencias regulatorias, es un paso adelante en la medición formal de estas características para las instituciones reguladoras, sin embargo, no podemos quedarnos con este tipo de índice, ya que la idea principal sería ver el impacto que tiene la independencia formal y real de los entes en la actividad reguladora. Para ello describiremos algunos estudios econométricos que se han realizado hasta la fecha y así poder completar el abanico de opciones en términos de la evidencia que existe hasta hoy en mediciones de independencia de agencias reguladoras.

3.3 ESTUDIOS ECONOMETRICOS:

Como se mencionó anteriormente la medición de la independencia de las agencias regulatorias no ha sido profundamente desarrollada, sin embargo, existen estudios econométricos que toman en cuenta esta variable para poder concluir respecto a los índices de crecimiento de la inversión en industrias de infraestructura, este tipo de estudio es el que nos dedicaremos a estudiar en este aparte.

Baudrier(2001), estima un modelo econométrico usando mínimos cuadrados ordinarios para medir la tasa de crecimiento de la inversión en el sector telecomunicaciones. Utiliza datos de 30 reguladores Africanos y Latinoamericanos en telecomunicaciones durante el período 1990-1999.

Para ello sugiere que en países donde las presiones hechas a los reguladores por parte de la industria y los grupos políticos son relativamente bajas debería haber una tasa de crecimiento más rápida de las inversiones en dicho sector.

Los resultados sugieren que la independencia del regulador tiene un impacto relativo en la tasa de crecimiento de la inversión en telecomunicaciones, sin embargo, gran parte de las variaciones en la inversión en telecomunicaciones sigue sin ser explicada, lo que significa que la data utilizada debe ser ampliada y refinada, por lo que sugiere que en investigaciones posteriores es necesario cuantificar de manera más exacta el impacto real de la independencia del regulador.

Competencia, privatización y regulación:

Los mercados de telecomunicaciones han vivido reformas a partir de los 80`s, el más significativo ha sido el proceso de liberalización que han afrontado la mayoría de los países europeos, Africanos y Latinoamericanos en este sector, como parte de los procesos de Reforma del Estado. Esto ha traído consigo procesos privatizadores que han incrementado la competencia en telecomunicaciones. ¿Qué efectos ha generado los procesos de privatización, competencia y regulación en el desempeño de las telecomunicaciones?, esta es la pregunta que se hace Scott Wallsten(2001) en su artículo “ An econometric analysis of Telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America” . El objetivo principal de Wallsten es medir el efecto que tiene la privatización, competencia y la regulación en el desempeño del sector telecomunicaciones en 30 países de Africa y Latinoamérica durante el año1984 hasta 1997.

Los resultados muestran que la competencia está correlacionada con incrementos en el número de líneas telefónicas per-capita, con la capacidad de conexión a Internet y con rebajas en los precios de las llamadas telefónicas locales. De esta misma forma el estudio refleja que existe una correlación positiva cuando el operador de telecomunicaciones ha sido privatizado y existe un regulador independiente. Sin embargo, la privatización sola da muestra de obtener pocos beneficios y estar negativamente correlacionada con la capacidad de conexión a Internet.

Este estudio recalca que la independencia regulatoria es importante actuando en conjunto, es decir, que no sólo basta con que exista un regulador independiente, sino que deben existir ciertas condiciones junto con esta para

obtener resultados favorables de la existencia de reguladores independientes. La dificultad de poder operacionalizar adecuadamente la independencia del regulador en términos del gasto de la agencia, número de empleados, procedencia laboral del director de la agencia, experiencia de estos en el sector, poderes decisionales del regulador etc, aunado a la reciente aparición de entes independientes(exceptuando Estados Unidos de Norteamérica) hacen que por si sola esta variable no tenga relevancia estadística.

Regulación e inversión privada en infraestructura:

Pargal (2003) determina la importancia del marco regulador como determinante de la inversión privada en infraestructura usando datos sobre la inversión pública y privada en los sectores: agua, energía, telecomunicaciones y ferrocarriles entre el año 1980 y 1998 en nueve países de Latinoamérica.

Para medir el marco regulatorio utiliza distintas variables como: existencia de normativas que rijeran el proceso de liberalización, además utiliza variables dummy para operacionalizar la independencia del regulador(ambiente regulatorio) en términos de la existencia de cuerpos reguladores, si este es autónomo, si está adscrito a un ministerio, si el financiamiento proviene del gobierno, el tamaño de la agencia, forma de nombrar al regulador y si el régimen de tarifas es de price cap ó tasa de retorno.

Los resultados muestran que el determinante institucional más importante para la inversión privada es que hayan sido aprobadas leyes de liberalización en los diferentes sectores, al tiempo que la acción del gobierno para aumentar la calidad de la actividad reguladora y reducir al mismo tiempo el riesgo de expropiación para los inversionistas es por medio del establecimiento de entes reguladores independientes, lo que da credibilidad y permite al inversionista tener más confianza para invertir.

El estudio deja evidencia que para la inversión en infraestructura no sólo las variables tradicionales de desenvolvimiento macroeconómico son importantes para explicar la inversión, también el sistema regulatorio es importante y las principales variables que lo conforman tiene que ver con la independencia de la agencia regulatoria, con lo cual se muestra que es importante intentar medir en que forma los entes regulatorio son independientes. Si bien es cierto que la independencia por sí sola no dice nada, nos puede ayudar a verificar el impacto que tiene para la inversión el diferentes sectores de infraestructura, ejemplo de ello son los estudios de Wallsten y Baudrier que describimos anteriormente.

Dado esto, en la próxima sección daremos una descripción de cómo ha sido la experiencia en materia de agencias regulatorias independientes en diferentes países y sectores.

4. Experiencia internacional en el diseño de agencias regulatorias independientes.

La experiencia internacional en el diseño de ARI's hay sido muy diversa entre países y sectores, en este aparte nos dedicaremos a describir como ha sido esta experiencia haciendo énfasis en el caso Estadounidense, Británico y Latinoamericano en los sectores de Telecomunicación y Electricidad por ser estos donde se ha dado con mayor profundidad dicho proceso.

4.1 Estados Unidos de Norteamérica¹²:

En términos de entes reguladores la experiencia Estadounidense es la más antigua. En sus inicios se llevó a cabo a través de fallos judiciales, regulación provista por la aprobación de nuevas leyes por parte del Congreso y restricciones contractuales en las franquicias otorgadas por los gobiernos locales. El sistema regulador Estadounidense se divide en 2 ámbitos principalmente: Reguladores Estadales y Reguladores Federales.

Las agencias Regulatorias Estadales(Public Utility Commissions), cubren la regulación interestadual y las transacciones minoristas, teniendo bajo su jurisdicción diversos servicios como: agua, gas natural, electricidad, telecomunicaciones, transporte y peajes entre otros.

Existen 55 Agencias Estadales, la mayoría tiene autoridad para emitir licencias ó permisos para la iniciación de servicios . Respecto a las tarifas tienen poderes para suspender cambios propuestos, establecer tarifas provisionales e iniciar investigaciones, también controlan la calidad y cantidad de los servicios, además de proteger el derecho de los usuarios y establecer mecanismos que favorezcan la competencia.

La junta directiva de estas agencias está compuesta generalmente por 4 ò 5 miembros que son nombrados la mayoría de las veces por los gobernadores con aprobación del Senado y en menor medida por el voto popular directo y las Legislaturas.

La duración de los mandatos es legalmente fija entre 1 y 8 años con derecho a reelección, el despido requiere causa justificada como incumplimiento de deberes, mala conducta e incompetencia y mal desempeño, teniendo prohibido por ley cualquier tipo de vinculación financiera con las empresas reguladas y el ejercicio de empleos relacionados con los servicios a los que regulan al terminar su período en la agencia.

El financiamiento de las agencias estadales proviene de tasas impuestas sobre las empresas reguladas en cada Estado, sometiéndose a la Legislatura

¹² La información contenida aquí se basa en: FIEL(1999) y López y Felder(1997)

Estadal, previa fundamentación por parte de los reguladores en Audiencia Pública, siendo este mecanismo una forma de hacer participar al público para discutir respecto al presupuesto de las agencias, pronósticos de servicio y opciones de provisión y demanda presentadas por las empresas.

La Regulación Federal está a cargo de las Comisiones Independientes de Regulación(Independent Regulatory Commissions), cubriendo así las actividades interestatales y las transacciones mayoristas. Son órganos colegiados, enmarcados en planes y leyes aprobados por el Parlamento y sujetas a reglamentaciones que apruebe en cada caso el gobierno, manteniendo aún así una importante cuota de independencia respecto a este último.

La junta directiva está conformada por 5 miembros nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado con términos fijos de 5 años, además la junta la componen personas de diferentes partidos políticos y que no tengan intereses financieros en las industrias que regulan.

Las Comisiones pueden fijar tarifas, autorizar fusiones o entradas al mercado, arbitrar conflictos bajo el control de los Tribunales e interpretar los principios generales de la competencia.. El financiamiento proviene de tasas aplicadas sobre las empresas reguladas.

Las principales Agencias Federales en Estados Unidos son:

Federal Communications Commission(FCC): La Comisión Federal de Comunicaciones¹³ es una agencia gubernamental independiente de los Estados Unidos que regula las comunicaciones por radio, televisión, teléfono, satélite y cable. Su jurisdicción cubre los 50 estados y territorios. La FCC se creó por la Ley de Comunicaciones de 1934 y responde directamente al Congreso.

Son cinco los comisionados que dirigen la FCC, los cuales son nombrados por el presidente y ratificados por el senado. Sólo tres de los comisionados pueden pertenecer al mismo partido político y ninguno puede tener interés económico en ninguno de los negocios relacionados con la Comisión. El presidente selecciona a uno de los comisionados para que sea el presidente de la Comisión. Todos los comisionados, incluyendo el presidente de la Comisión, ejercen su cargo por un período de cinco años, excepto cuando cubren un plazo no vencido.

El presidente de la Comisión delega la gestión y la responsabilidad administrativa al director ejecutivo. Los comisionados supervisan todas las actividades de la FCC y delegan responsabilidades a las unidades y oficinas.

El personal de la FCC está organizado de acuerdo a sus funciones. Hay seis oficinas operativas y 11 despachos. Las oficinas procesan las solicitudes de

¹³ Información extraída de: http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/sp_aboutfcc.html

licencias y otras presentaciones de documentos, analizan quejas, realizan investigaciones, desarrollan y ponen en práctica programas reglamentarios y participan en audiencias, entre otras actividades. Los despachos proporcionan servicios de apoyo. Las oficinas y los despachos unen sus esfuerzos de manera regular y comparten su experiencia para solucionar los problemas de la FCC.

Federal Energy Regulatory Commission(FERC): La Comisión Federal Reguladora de la energía es una agencia reguladora independiente dentro del Ministerio de Energía y tiene ámbito sobre la industria eléctrica, y de gas, además regula la transmisión y venta del gas natural para la reventa en el comercio interestadual, regula la transmisión y venta al por mayor de la electricidad en el comercio interestadual, examina licencias y proyectos hidroeléctricos privados, municipales y del estado, supervisa los problemas ambientales relacionados con el gas natural, electricidad y los proyectos hidroeléctricos y se financia por la aplicación de tasas a las empresas reguladas.

La junta directiva está compuesta por cinco miembros designados por el presidente bajo el consentimiento del senado, por períodos de 5 años. No más de tres miembros pueden pertenecer al mismo partido político.

Nuclear Regulatory Commission(NRC): La Comisión Regulatoria Nuclear, tiene jurisdicción sobre las licencias de energía nuclear y administra un programa de investigación sobre seguridad y protección ambiental, está constituida por 5 miembros y su director es nombrado por el Presidente. La Comisión formula las políticas y regulaciones en materia de reactores nucleares y materiales de seguridad. Su presupuesto se obtiene de aportes realizados de las compañías a las que le otorga licencias nucleares.

Securities and Exchange Commission(SEC): Establecida en 1934, tiene jurisdicción sobre las finanzas y estructuras corporativas de las empresas eléctricas y de gas que brindan servicios públicos, además de velar por las operaciones del mercado financiero en general. Está compuesta por 4 Comisionados y 1 Director, nombrados por el Presidente y se dividen en 4 divisiones y cuentan con 18 oficinas a nivel Nacional. Su principal función es proteger a los inversionistas y mantener la integridad de los mercados de valores, también supervisa a otros participantes clave en el mundo de las bolsas y mercados financieros, incluyendo las bolsas de valores, los corredores, los consejeros de inversiones, los fondos mutuos, y los consorcios controladores de empresas de servicio público. Aquí también, la SEC se preocupa sobre todo en promover la divulgación de información importante, en hacer valer las leyes y normas pertinentes y en proteger a los inversionistas que interactúan con las diversas organizaciones e individuos.

4.2 GRAN BRETAÑA:

En Gran Bretaña existen diferentes entes reguladores sectorialmente especializados y con alcance sobre los 4 países que conforman el Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte). Al igual que los Estados Unidos se tiene una amplia experiencia en procesos regulatorios, siendo esta más notoria a finales de los años 70's durante la administración Thatcher donde se dio una fuerte proceso privatizador de empresas públicas y se redujo la intervención estatal en la economía, lo cual requirió de nuevas estructuras regulatorias y nuevas instituciones de regulación.

La principal forma de regulación en Gran Bretaña es el price-cap debido a que los constantes cambios de la economía hicieron pensar que el método de la tasa de retorno no era el más apropiado.

Los entes reguladores Británicos son:

Office of Telecommunications (OFTEL) : Es el regulador para el Reino Unido de la industria de las telecomunicaciones, se creó en 1984 al promulgarse la ley de telecomunicaciones ese mismo año, es un departamento no ministerial e independiente, su principal forma de regulación es monitoreando los precios y ejecutando las condiciones establecidas en todas las licencias otorgadas. Su director general es nombrado por el Secretario de Comercio e industria durante 5 años.

Las funciones desempeñadas por OFTEL son:

- Asegurar que los poseedores de licencias cumplan con las condiciones establecidas en las mismas.
- Iniciar la modificación de las condiciones de licencia.
- Obtener información y realizar publicaciones que ayuden a los usuarios a considerar leyes y reglamentos, sobre servicios o aparatos de telecomunicaciones.
- Mantener y promover la competencia efectiva
- Asegurar que los servicios sean proveídos eficientemente.

Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)¹⁴: Es el regulador para la industria del gas y la electricidad en Gran Bretaña creado en 1999. Sus principales funciones en el sector eléctrico son: asegurar que las demandas razonables por electricidad sean conocidas, asegurarse que los poseedores de licencias sean capaces de financiar sus propias actividades, promover la competencia en la generación y oferta de electricidad, proteger los intereses de los consumidores haciendo respetar los precios establecidos, la oferta de energía y la calidad de servicios proporcionados; promover la eficiencia

¹⁴ OFGEM proviene de la fusión de la oficina de regulación eléctrica OFFER creada en 1989 y la oficina del Gas OFGAS creada en 1986. Vale destacar que Irlanda del Norte tiene su propia oficina de regulación de electricidad y gas OFREG.

económica entre los oferentes de energía, hacer cumplir las condiciones de las licencias y lo establecido en la Ley de Electricidad, determinar ciertos tipos de disputas entre consumidores y oferentes del servicio, vigilar el desarrollo de la competencia, establecer estándares de desempeño para aspectos de servicio al cliente y la promoción del uso eficiente de la electricidad y publicar información y avisos para beneficio de los consumidores.

En la industria del gas, las principales funciones son: asegurar la competencia entre los proveedores de gas doméstico, emitir licencias para las compañías de transporte, embarque y suministro de gas, el directorio técnico establece las regulaciones sobre la calidad y valor calórico del gas, aprueba y valida los medidores de consumo y examina las quejas sobre los mismos.

Office of Water Services (OFWAT): Es el regulador para la industria del agua y alcantarillado en Inglaterra y Gales, entre sus tareas están cerciorarse que las empresas del sector presten un servicio de buena calidad, eficiente a un precio justo. Es un departamento gubernamental dirigido por el director general de los servicios de agua, entre sus principales funciones regulatorias están: limitar el monto que las compañías pueden cobrar a sus clientes, incentivar la competencia y fijar precios límites. Se financia con contribuciones aplicadas a las empresas reguladas que cubren el presupuesto aprobado por el parlamento.

La experiencia Británica se caracteriza por reguladores sectoriales con amplias facultades para administrar y modificar licencias .

4.3 LATINOAMÉRICA

La experiencia Latinoamericana es muy diversa en cuanto a la creación de entes reguladores, específicamente en el sector telecomunicaciones, debido principalmente a la transformación que vivió el sector a finales de los años 80`s y principios de los 90`s con la privatización de operadoras de telefonía en Chile, Argentina, México, Bolivia, Perú, Brasil y Venezuela. Muestra de ello es la existencia de 1 sólo ente regulador en la región para 1990 y en 1998 18 países ya contaban con entes reguladores en el sector (Jordana y Sancho, 1999).

Los casos más representativos en materia de entes reguladores en la región son Argentina y Brasil que describiremos a continuación para los sectores de telecomunicaciones y electricidad¹⁵.

¹⁵ La información suministrada aquí es proveniente de la base de datos :” **International Directory of Utility Regulatory Institutions**”, alojada en: <http://www.worldbank.org/privatesector/ifur/> , actualizada hasta 1999.

4.3.1 ARGENTINA

A grandes rasgos la experiencia Argentina es la más representativa en Latinoamérica, debido a que a principios de los 90's una forma de colocar reglas claras de juego en el proceso de reforma del Estado fue la creación de entes regulatorios autárquicos e independientes del poder político en los servicios públicos privatizados, de esta forma los servicios de agua, energía eléctrica, gas natural y telecomunicaciones fueron transferidos al sector privado (Urbiztondo, Artana y Navaja, 1998). Para 1999 los entes regulatorios argentinos eran 6 a saber: Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Ente tripartito de Obra y Servicios Sanitarios y Secretaría de Comunicaciones.

Comisión Nacional de Comunicaciones(CNC) y Secretaría de Comunicaciones: Son las instancias reguladoras de telecomunicaciones en Argentina, esto debido principalmente a que para 1990 fecha de creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones(CNT, antecesora de CNC), existía la Subsecretaría de Comunicaciones y en 1991 se encuadró bajo esta oficina perteneciente al Ministerio de Economía, Obra y Servicios Públicos, luego en 1996 la subsecretaría se convierte en Secretaría y pasó del Ministerio de Economía a la Presidencia de la Nación. Ambas son instituciones semi-autónomas y la CNC funciona como organismo centralizado de la Secretaría de Comunicaciones, en este sentido sus funciones son:

**CUADRO 4.1
FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA
REGULACIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES**

FUNCIONES	SECRETARIA DE COMUNICACIONES	CNC
FORMULACION DE POLITICAS	X	
REGLAMENTACIÓN-NORMATIVA	X	
APROBACIÓN DE TARIFAS	X	
CONCESIÓN DE LICENCIAS*	X	
SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES		X
PROMOCION Y SUPERVISIÓN DE LA COMPETENCIA		X
RESOLVER RECLAMOS DE LOS USUARIOS		X
HOMOLOGACIÓN DE EQUIPOS		X
APLICAR SANCIONES		X
RESOLVER RECURSOS ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS CONTRA EL ENTE REGULADOR	X	

FIJAR TASAS Y ARANCELES	X	
APLICAR LEYES QUE REGULEN LA COMPETENCIA	X	

* Las licencias para la prestación en exclusividad las otorga el Poder Ejecutivo Nacional
FUENTE: LOPEZ(2001)

Dado esto, se puede observar que la Secretaría de Comunicaciones tiene a su cargo las tareas de regulación de los servicios de telecomunicaciones, mientras que la CNC se concentra en tareas de control sobre los mismos. Otras de las funciones de la CNC son¹⁶: administrar el espectro radioeléctrico, revisar contratos de interconexión, prevenir conductas anticompetitivas, asegurar la calidad y compatibilidad técnica de la red pública de telecomunicaciones. Su junta directiva la conforman 8 miembros, nombrados por el presidente con acuerdo del Congreso por 5 años, renovables por 1 sólo período adicional.

Ente Nacional Regulador de la Electricidad(ENRE): Creado en 1991 es un organismo autárquico en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, con plena capacidad jurídica en los ámbitos del derecho público y privado, creado como autoridad de aplicación del nuevo marco regulatorio eléctrico que establece la Ley. En este sentido es una institución semi-autónoma, cuya junta directiva es nombrada por el Presidente previa consulta al Congreso, por el término de 5 años, entre sus responsabilidades se encuentran:

- Decidir sobre problemas referidos a la determinación de las estructuras de mercado en el sector.
- Diseñar y administrar las licencias, concesiones y contratos con los proveedores privados del sector
- Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, asegurando tarifas justas y razonables
- Incentivar el abastecimiento, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad fijando metodologías tarifarias apropiadas
- Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios
- Determinar los estándar de calidad del servicio eléctrico Nacional
- Aconsejar sobre los subsidios y transferencias a los grupos de bajos ingresos.
- Imponer Sanciones

4.3.2 BRASIL

Durante la administración del Presidente Cardoso, Brasil vivió una transformación institucional en cuanto a regulación de servicios públicos se refiere, la máxima expresión de esto se traduce en la creación de agencias regulatorias para dirigir la transferencia de propiedad de empresas de servicios que generalmente eran propiedad del Estado. El objetivo principal de establecer los entes regulatorios fue mejorar la eficiencia en la producción, disminuir precios para

¹⁶ Para más detalles véase: <http://www.cnc.gov.ar/cnc/MyF/CNC.asp>

usuarios y consumidores, fomentar la innovación en los diferentes sectores y aumentar la producción.

Los principales entes regulatorios en Brasil son¹⁷:

Agencia Nacional de Telecomunicacoes(ANATEL): Es el ente regulador de las telecomunicaciones en Brasil, es una institución autónoma establecida en 1997, con autonomía administrativa y financiera, su junta directiva la componen 5 personas teniendo mandato fijo, entre sus principales atribuciones están:

- Implementar una política Nacional de telecomunicaciones
- Estipular un Plan Nacional de concesiones
- Manejar el uso de radiofrecuencias
- Administrar los conflictos entre las empresas del sector
- Actuar en defensa y protección de los derechos del usuario
- Garantizar la competencia y obstaculizar la concentración en el mercado
- Establecer la estructura tarifaria, básicamente por método de price-cap

Agencia Nacional de Energia Eletrica (ANEEL): Es el ente regulador de la energía eléctrica, creado en 1997, figura como institución autónoma adscrita al Ministerio de Minas y Energía y su junta directiva es de 5 miembros, nombrada por el Presidente previa aprobación del Senado, por período de 4 años. Entre sus principales atribuciones están:

- Fiscalizar la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica
- Decidir sobre problemas referidos a la determinación de las estructuras de mercado en el sector.
- Diseñar y administrar las licencias, concesiones y contratos con los proveedores privados del sector
- Regular precios(price cap)
- Determinar los estándar de calidad del servicio eléctrico Nacional
- Administrar los subsidios y transferencias a los grupos de bajos ingresos.
- Imponer sanciones.

Con esto nos podemos dar cuenta que las características de estos entes reguladores son básicamente las mismas, en términos de función y forma, sin embargo, tendríamos que hacer un análisis profundo de las decisiones tomadas por los entes para concluir respecto al grado de independencia real de los mismos. El diseño de los diferentes entes regulatorios en Latinoamérica varía de acuerdo a

¹⁷ La información suministrada está basada en: Goldstein A. y Linhares J.(2003): “Analysing privatisation in Brazil: The role of independent regulatory agencies”. Documento presentado en Annual Bank Conference on Development Economics, Europe 2003 del Banco Mundial en París y www.anatel.gov.br

su diseño, así podemos tener países como Panamá, Costa Rica y Jamaica que tienen superentes, en los términos planteados en la segunda sección de la presente investigación y agencias individuales para diferentes sectores como en el caso de la mayoría de los países entre ellos Argentina y Brasil que describimos anteriormente. También varía el grado de independencia funcional(formal) de las agencias, en estos términos tendremos organismos autónomos y semi-autónomos, al igual que la forma de financiamiento, esto lo expresa mejor las siguientes tablas:

TABLA 4.2
ENTES REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES EN AMERICA LATINA¹⁸

País	Nombre de la Agencia	Año de Creación	Tipo de Agencia	Fuente de Financiamiento
Argentina	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT)	1990 1996	Institución semiautónoma	% sobre firmas reguladas
Belize	Public Utilities Commission	1999	NC	NC
Bolivia	Superintendencia de Telecomunicaciones	1994	Institución Autónoma	Tasa de regulación
Brasil	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL)	1997	Institución Autónoma	Recursos del Fondo de Fiscalización de Telecomunicaciones (FISTEL)
Chile	Subsecretaría de Telecomunicaciones	1977	Ministerio de Gobierno	Presupuesto General
Colombia	Comisión de Regulación de Telecomunicaciones	1992 1994	Institución autónoma	% sobre firmas reguladas y Presupuesto General de la Nación
Costa Rica	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	1996	Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas
Ecuador	Consejo Nacional de Telecomunicaciones Secretaría Nacional de Telecomunicaciones Superintendencia de Telecomunicaciones	1992 1995	Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas, Presupuesto General

¹⁸ La Información contenida en la tabla está basada en: International Directory of Utility Regulatory Institutions, alojada en : <http://www.worldbank.org/privatesector/ifur/> , Gutiérrez (2002) y los diferentes Marcos Regulatorios en Telecomunicaciones disponibles en las páginas web de los entes.

El Salvador	Superintendencia General de Electricidad Y Telecomunicaciones (SIGET)	1996	Institución Autónoma	Asignaciones que se determinen en su presupuesto, recursos obtenidos en el ejercicio de sus actividades y recursos que el estado le confiera en su inicio
Guatemala	Superintendencia de Telecomunicaciones	1996	Organismo Técnico del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	Multas y Presupuesto General
Guyana	Public Utilities Commission	NC	Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas
Honduras	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	1995	Órgano Estatal desconcentrado	NC
Jamaica	Office of Utilities Regulation (OUR)	1997	Institución semiautónoma	% Sobre firmas reguladas
México	Comisión Federal de Telecomunicaciones	1996	Órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa	Sujeto a la normativa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR)	1995	Institución Estatal	NC
Panamá	Ente Regulador de Servicios Públicos	1997	Organismo Autónomo	Fondos separados e independientes del Gobierno Central
Perú	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	1991	Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas
República Dominicana	Instituto Dominicano de Telecomunicaciones	1998	Entidad Estatal descentralizada con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera	Derechos que se establezcan por el otorgamiento de concesiones y licencias, asignaciones presupuestarias
Uruguay	Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC)	2001	Órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo	% Sobre firmas reguladas y multas

Venezuela	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1991 2000	Servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de Infraestructura, con autonomía de gestión administrativa, financiera y presupuestaria	Asignaciones del Ejecutivo Nacional, ingresos provenientes de sanciones administrativas, ingresos provenientes de la gestión del servicio
-----------	---	--------------	---	---

Fuente: Elaboración propia

- NC: Información no conseguida.
- Años diferentes significan cambios o reestructuración del ente.

A excepción del caso Chileno, absolutamente todos los entes regulatorios de telecomunicaciones en América Latina han sido creados hace menos de 20 años, lo cual es importante debido a que la experiencia es aún reciente y en mayor o menor grado, dependiendo del país, la experiencia ha sido más ó menos profunda. Por otra parte destaca el caso de Ecuador que cuenta con 3 instancias reguladoras, lo que quiere decir, que existen 3 instancias por las que debe pasar cualquier decisión reguladora antes de ser tomada, esto podría ser un indicativo de que la captura es más costosa para los grupos de presión.

Es importante señalar que en los casos de Costa Rica, Jamaica y Panamá, los entes son superentes, algo que destaca por ser países pequeños. En el caso de Costa Rica los servicios regulados son: Energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, combustible, transporte público, servicios marítimos y aéreos, transporte por ferrocarril y correos. En el caso de Jamaica, agua y alcantarillado, transporte, electricidad y telecomunicaciones. Para Panamá, agua y alcantarillado, electricidad, radio y televisión y telecomunicaciones.

En cuanto al tipo de agencia, tenemos que 2 son los tipos principales: Institución autónoma e institución semiautónoma,-excepto Chile donde un Ministerio de Gobierno, a través de la subsecretaría de Telecomunicaciones regula la actividad - esto es un buen indicio para la actividad reguladora, sin embargo, vemos que algunos entes que fungen como instituciones autónomas tienen su fuente de financiamiento en el Presupuesto General de la Nación, cómo México y Chile, otros que lo comparten entre los ingresos obtenidos de acuerdo a sanciones o % establecidos a las firmas reguladas y el Presupuesto General de la Nación como Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela.

La información contenida en la tabla ratifica la afirmación de Jordana y Sancho(1999), respecto a la cantidad de entes regulatorios creados en la década de los 90`s en Latinoamérica, además de recalcar el hecho de que la mayoría de los entes son semi-autónomos, es decir, dependen de una instancia de gobierno por una u otra razón. Esta información refleja la independencia formal, aquella contenida en las leyes, sin embargo en términos reales el trabajo es mucho más

arduo y una buena aproximación sería analizar las distintas decisiones tomadas por las agencias con fin de observar si estas han estado influidas por determinado grupo de presión o sesgadas en su favor.

Los cambios en los diferentes marcos regulatorios de telecomunicaciones en los 90's han sido diversos en Latinoamérica, sin embargo, todos apuntan a algo en común: *crear entes regulatorios con cierto grado de independencia*, es por ello, que existirán entes completamente autónomos y entes gubernamentales que se encargarán de regular el sector. La experiencia es aún reciente y cualquier resultado extraído de esta sería prematuro.

Respecto al sector eléctrico la información es la siguiente:

TABLA 4.3
ENTES REGULATORIOS DE ELECTRICIDAD EN AMERICA LATINA

País	Nombre de la Agencia	Año de Creación	Grado de Independencia	Fuente de Financiamiento
Argentina	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	1992	Institución Semi-autónoma	% Sobre las firmas reguladas
Belize	Public Utilities Commission	1999	NC	NC
Bolivia	Superintendencia de Electricidad	1996	Institución Autónoma	% Sobre las firmas reguladas
Brasil	Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL)	1997	Institución Autónoma	% Sobre las firmas reguladas
Chile	Comisión Nacional de Energía(CNE) , Superintendencia de Electricidad y Combustibles	1978	Organización descentralizada que se relaciona con el Gobierno por medio del Ministerio de Minería	Ingresos Propios y Fondos Provenientes de las Leyes de Presupuesto
Colombia	Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	1994	Institución Semi-autónoma	% sobre las firmas reguladas y Presupuesto proveniente del Ministerio.
Costa Rica	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	1996	Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas
Ecuador	Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC)	1997	Institución Autónoma	Donaciones, Fondos asignados por las leyes y Gestión de fondos propios
El Salvador	Superintendencia General de Electricidad Y Telecomunicaciones (SIGET)	1996	Institución Autónoma	Asignaciones que se determinen en su presupuesto, recursos obtenidos en el ejercicio de sus actividades y recursos que el estado le confiera en su inicio
Guatemala	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)	1997	Órgano técnico del Ministerio de Energía y Minas, con independencia funcional	% sobre firmas reguladas

Guyana	Public Utilities Commission		Institución Autónoma	% sobre firmas reguladas
Honduras	Comisión Nacional de Energía Eléctrica	NC	NC	NC
Jamaica	Office of Utilities Regulation (OUR)	1997	Institución semiautónoma	% Sobre firmas reguladas
México	Comisión Reguladora de Energía (CRE)	1995	Órgano descentralizado de la Secretaría de Energía, goza de autonomía técnica y operativa	Presupuesto General
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Energía	1979 1998	Organismo Autónomo del Estado, con autonomía, financiera y administrativa	% sobre firmas reguladas
Panamá	Ente Regulador de Servicios Públicos	1997	Organismo Autónomo	Fondos separados e independientes del Gobierno Central
Perú	Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG)	1997	Organismo técnico y descentralizado con autonomía funcional, económica técnica y administrativa	% sobre firmas reguladas
República Dominicana	Superintendencia de Electricidad	2001	Institución autónoma adscrita a la secretaría de Estado de Industria y Comercio	NC
Uruguay	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)	2002	Órgano desconcentrado del poder ejecutivo	Asignación del Gobierno y % sobre firmas reguladas
Venezuela*	Ministerio de Energía y Minas por medio de la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica, asistida técnicamente por la Fundación para el Desarrollo del Servicio Eléctrico (FUNDELEC)	1996	Ministerio de Gobierno	Presupuesto General

Fuente: Elaboración Propia con base en los mismos criterios de la tabla anterior.

- NC: Información no conseguida
- *La Ley de Servicio Eléctrico de Venezuela estipula la creación de la Comisión Nacional de Energía como ente regulador del Sector Eléctrico y cuando esta comenzara a funcionar FUNDELEC cesaría sus funciones, sin embargo, hasta la fecha no se ha conseguido indicio alguno de que dicha Comisión se encuentre en funcionamiento.

Al igual que en el sector telecomunicaciones, los entes han sido creado en la década de los 90, con la excepción de Chile y Nicaragua. En el caso Chileno son 2 las instancias que regulan el sector y en Nicaragua una sola. Los entes más jóvenes son los de República Dominicana y Uruguay, que datan de el año 2001 y 2002, respectivamente.

En cuanto al tipo de ente y al igual que en telecomunicaciones las instituciones autónomas y semi autónomas son mayoría. En cuanto al tipo de financiamiento excepto en el caso de México y Venezuela, los entes se financian de acuerdo a

ingresos propios provenientes de las firmas reguladas y multas, junto con asignaciones del Presupuesto de la Nación como el caso de Chile, Colombia y Uruguay.

Vale destacar el caso de Colombia, donde en el sector telecomunicaciones funge como institución autónoma y en el sector electricidad como institución semiautónoma y la fuente de financiamiento básicamente es la misma.

El Sector Eléctrico de la región ha tenido el mismo comportamiento¹⁹ que el sector telecomunicaciones respecto a la creación de entes reguladores, lo que ratifica la idea que los procesos de Reforma del Estado-traducidos principalmente en procesos de liberalización y privatización de sectores de infraestructura-han traído como consecuencia la creación de entes regulatorios.

Particularmente en Latinoamérica la actividad reguladora ha tenido resultados diferentes, esto lo demuestra el ranking regulador elaborado por The Economist Intelligence Unit en el año 2000.

TABLA 4.4
RANKING REGULADOR EN AMERICA LATINA(2000)*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Autonomía	2.00	3.50	3.50	2.25	2.00	2.50	1.00
Credibilidad	2.00	3.20	4.00	2.89	2.20	3.00	1.00
Transparencia	2.00	3.50	3.50	3.00	2.00	3.25	1.00
Eficiencia	2.00	2.15	3.00	2.46	2.30	3.25	1.00
Promedio**	2.00	3.31	3.53	2.55	2.07	2.83	1.00

Fuente: Stark(2001), basado en The Economist Intelligence Unit Limited

*1= el más bajo; 4 el más alto

**Ponderaciones: autonomía 50%, credibilidad 20%, transparencia 20%, eficiencia 10%

Anteriormente mencionamos que los casos más representativos en la región en cuanto a entes reguladores independientes era Argentina y Brasil, esta tabla arroja resultados poco alentadores para el caso Argentino, no así para el Brasilero. También es importante señalar que el ranking mostrado en la tabla esta basado principalmente en la autonomía que poseen los entes reguladores, con lo cual en el caso de Argentina por ejemplo, si bien es cierto que posee entes reguladores con cierta independencia(en términos formales)no garantizan que la actividad reguladora se lleve a cabo de mejor manera. Caso curioso es el de Chile donde sus entes reguladores forman parte de Ministerios de Gobierno y en términos de autonomía y credibilidad tienen buen desempeño. Aparentemente esto podría estar diciendo(basados en el caso de Argentina, dado los resultados mostrados en el ranking) que la autonomía de los entes regulatorios es condición necesaria pero no suficiente para que la actividad reguladora se lleve

¹⁹ Cuando nos referimos a: “mismo comportamiento”, es exclusivamente en términos de entes reguladores y los procesos que se han dado para que estos surjan.

correctamente. En este sentido son muchos los factores que pueden influir en el *ambiente regulatorio*, siendo uno de los principales -de acuerdo al punto de vista del autor- la calidad de las instituciones que cada país tenga.

5. COMENTARIOS FINALES

Los avances de la economía de la regulación- tanto teóricos como empíricos- han sido fundamentales para entender la actividad de regulación económica que se lleva a cabo en los diferentes países y sectores. La idea de regular cuando el mercado falla ha sido insuficiente para explicar *¿cómo y por qué algunas regulaciones favorecen a determinados grupos de presión?*. De esta forma los grupos de interés se convierten en flanco de ataque para los reguladores ya que tiene que luchar contra sus presiones, es por ello que la literatura postula la idea de la existencia de agencias reguladoras independientes del poder político y las firmas reguladas, como una condición que permita el mejor desenvolvimiento de la actividad reguladora.

En este sentido, los procesos de Reforma del Estado han traído consigo una característica común: *procesos de liberalización y privatización* de empresas que habitualmente eran propiedad del Estado, esto con la intención de generar competencia en sectores que normalmente eran operado bajo condiciones de monopolio natural. Esta idea es clave para poder entender de mejor manera la existencia de entes reguladoras autárquicos e independientes, ya que esto garantizaría una regulación imparcial que iría a favor del consumidor, en un ambiente que es manejado por operadores privados.

La independencia de los entes reguladores no es un fin en si mismo, sino un instrumento para poder llegar a una mejor regulación que se traducirá en mejoras para el bienestar de los consumidores a los costos sociales más bajos posibles. Es por ello que el *ambiente institucional* cobra una importancia vital en la estructura regulatoria que se quiera emprender y esta dependerá de las características institucionales básicas de cada país.

En términos empíricos la independencia de las agencias reguladoras en sectores de infraestructura es una agenda por explorar, si bien es cierto existen ciertos resultados como los de Wallsten (2001) y Gilardi (2001), la literatura no ha mostrado resultados concluyentes respecto a la importancia de estas para el proceso regulador, debido principalmente a la poca data que se tiene respecto a los entes reguladores. Generalmente se toma la independencia de los entes como una *proxy* que permite explicar la inversión en infraestructura en diferente sectores, por lo que en términos empíricos el problema radica en poder generar buenas aproximaciones u operacionalizaciones que permitan acercarnos mejor a la independencia de las agencias y esto finalmente es un problema de metodología y calidad de la información que se tiene al respecto. No obstante es importante seguir profundizando en este terreno para poder tener herramientas que nos permitan comprender de mejor forma la actividad reguladora y así acercarnos de mejor manera a la independencia de las agencias como forma de explicar la regulación económico de diferentes sectores.

Una vía para mejorar estas aproximaciones de la independencia de las agencias, puede estar dada por el estudio de las resoluciones tomados por los

entes, debido a que esto nos permitiría capturar la independencia en términos reales y no formales como lo hacen generalmente los diferentes índices que se establecen en los estudios empíricos.

De esta forma es importante profundizar en los diferentes procesos regulatorios que han vivido los países Latinoamericanos y ver que correspondencia existe entre las agencias regulatorias independientes y el desempeño de la actividad reguladora: ¿ha traído la condición de independencia mejoras en la regulación de ciertos sectores, como por ejemplo telecomunicaciones?, ¿ es la independencia per se una condición para que existan mejoras hacia los consumidores por parte de las firmas reguladas? ¿ que tan efectiva es la regulación cuando existe un regulador independiente?, ¿ de que manera influyen las instituciones en el desempeño de la actividad reguladora?

BIBLIOGRAFIA

Abdala, M y Spiller P: Instituciones, contratos y regulación en Argentina. Temas Grupo Editorial S.R.L 1999.

Baudrier, A.(2001):" Independent regulation and telecommunications performance in developing countries". Conferencia Anual ISNIE. Berkeley, 13-15 de septiembre 2001.

Bel Germa:" Privatización y desregulación: Cuando la liberalización no basta para aumentar la competencia" En Bel, G.(comp.) "Privatización, desregulación y ¿competencia?.Editorial Civitas, Colección Economía, 1996.

Estache, A. y Martimort D.(1998): "Transaction costs, politics, regulatory institutions, and regulatory outcomes". EDI Regulatory Reform Discussion Paper. Washington, D.C: World Bank.

FIEL(1999):" El diseño institucional de la regulación de servicios públicos en la Argentina". Buenos Aires, 1999

Galván, S y Schwartz, M(2002)" Teoría económica y credibilidad en la política monetaria". Gaceta de Economía, año7, Número especial. ITAM

Gilardi, F.(2001)" Policy credibility, interdependence, and delegation of regulatory competencies to independent agencies: a comparative empirical consideration" Workshop on" National Regulatory Reform in an International Environment". ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble, April 6-11,2001

_____ (2002)." Regulation through independent agencies in Western Europe: new institutionalist perspectives". Workshop "Theories of regulation", Nuffield College, Oxford,25-26 may 2002.

Goldstein A. y Linhares J.(2003): "Analysing privatisation in Brazil: The role of independent regulatory agencies". Documento presentado en Annual Bank Conference on Development Economics, Europe 2003, Banco Mundial.

Gonec ,R., Maher M. y Nicoletti G(2000):" The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues". ECO/WKP(2000)24.Economic department working paper, OECD.

Guasch, J y Spiller, P(1999):" Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story". The World Bank, Washington D.C.

Gutiérrez, L(2002): Regulatory Governance in the Latin America telecommunications sector". Borradores de investigación, Departamento de Economía, Universidad del Rosario.

Jordana, J y Sancho D(1999)" Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina". Instituciones y Democracia, No5.

Lasheras, M: La regulación económica de los servicios públicos. Editorial Ariel S.A, Barcelona.1999.

Levine,P Rickman ,N y Trillas,F(2000)"Regulatory independence: measurements and effects" Regulation Initiative Working paper series, No37

_____, Stern, J y Trillas, F(2002)" Independent regulators: lessons from monetary policy. Regulation Initiative Working paper series, No52

Levy, B y Spiller, P(1993): " Regulation, institutions, and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies". Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics.

López A.(2001)" Las agencias reguladoras de las telecomunicaciones en Argentina: algunos comentarios sobre la difícil construcción de institucionalidad". Presentado en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre,2001.

_____ y Felder R(1997):" Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable". Documento No 57.Instituto Nacional de la Administración Publica, Argentina.

Martín, N y De la Fuente J(2000)" Un nuevo enfoque teórico en el análisis de la regulación industrial: la política de costes de transacción". Documento de Trabajo 08/00. Departamento de Economía y administración de empresas. Universidad de Valladolid.

OECD/IDEA(2001): " Regulatory institutions in liberalised electricity markets"

Pargal, S(2003):" Regulation and private sector investment in infrastructure: Evidence from Latin America". World Bank Policy Research, Working Paper 3037.

Posner, R(1974): " Theories of economic regulation". NBER, Working paper series, No 41.

Sánchez, I: "Independencia y credibilidad del Banco Central Europeo" en García Pilar(2002): " Nuevos tiempos para la vieja economía Europea" Editorial Lex Nova.

Smith, W(1997):" Utility regulators- The independence debate". En Public Policy for the private sector, No 127 The World Bank Group.

_____:" Utility regulators-roles and responsibilities". En Public Policy for the private sector, No 128 The World Bank Group.

_____:"Utility regulators- Decisionmaking structures, resources, and start-up strategy". En Public Policy for the private sector, No 129 The World Bank Group.

Spiller, P(1998):" El por qué de la regulación de los servicios públicos". Cuaderno N° 2, Fundación Sociedad y Gobierno. Argentina.

Spulber, D: " Regulation and markets". The MIT Press, 1989.

Stafilidou, M(1996):" Cross-country survey of telecommunications regulatory structures". PSD Occasional Paper N024, Private Sector Development Department. The World Bank.

Stark, C(2001): " Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", en Spink P., Longo F. y otros "Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balance y Desafíos".Caracas. CLAD, 2001.

Stern, J(1997):" What makes an independent regulator independent?. Business Strategy Review,1997 Volume. 8, , Issue 2, Summer, pp 67-75

_____ y Holder S(1999):" Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems. An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia". Utilities Policy 8(1999),pp33-50.

_____ y Trillas, F(2001):" Telecom Regulation: Lessons from independent central Bank". Business Strategy Review, 2001,Volume12 Issue4, pp17-28

Stigler, G(1971)" La teoría de la regulación económica". En Bel, G.(comp.) "Privatización, desregulación y ¿competencia?.Editorial Civitas, Colección Economía, 1996.

Tawil, G(2001)" Avances Regulatorios en América Latina: una evaluación necesaria". Presentado en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre,2001.

Urbiztondo, S. Artana D. Y Navajas, F(1998):" La autonomía de los entes reguladores Argentinos: Agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones. BID. Research network working paper.

Viscusi, K Vernon, J y Harrington, J: " Economic of regulation and antitrust". The MIT Press, Second Edition, 1995.

Wallsten, S(2001): "An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa in Latin America". The Journal of Industrial Economics, VOL. XLIX, No 1, pp.1-19