

**De vuelta a la política: la trayectoria del
Estado regulador en los países del Sur**

Bronwen Morgan

Bronwen Morgan

Ph. D. Jurisprudence and Social Policy, University of California at Berkeley, 2000; LL.B. (Honours, Class 1) University of Sydney, Australia, B.A. (Honours, Class 1), University of Sydney, Australia. Actualmente se desempeña como Professor of Law, UNSW School of Law. Fue Professor of Sociological Studies, University of Bristol, Faculty of Social Sciences and Law; Harold Woods Research Fellow in Law, Centre for Socio-Legal Studies and Wadham College, Oxford University; University Lecturer in Law, St. Hilda's College, Oxford University. Autora de numerosas publicaciones, entre las que destacan: *The Rise of the Regulatory State of the South: between Rules and Deals* (2013, coautor), Oxford University Press; *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services* (2011), Cambridge University Press; *The Intersection of Rights and Regulation: New Directions in Socio-Legal Scholarship* (2007), Ashgate Press; *Social Citizenship in the Shadow of Competition: the Bureaucratic Politics of Regulatory Justification* (2003), Ashgate Press.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: B.Morgan@unsw.edu.au

La difusión de la idea de un Estado regulador, cuando es estudiado empíricamente en el contexto del Sur Global, muestra que la política es una dimensión importante y constitutiva de la historia del auge del Estado regulador.

De vuelta a la política: la trayectoria del Estado regulador en los países del Sur*

Introducción y perspectiva general

Las nociones del Estado regulador¹ han llegado a representar en los países del Norte la lixiviación de la política de la administración pública, en particular en la influyente literatura sobre políticas que impulsa la difusión de agencias reguladoras independientes. Como sugiere el título de este artículo, vamos a desafiar aquella afirmación con base en recientes trabajos empíricos sobre el Estado regulador llevados a cabo en escenarios que están “más allá de la cuenca del Atlántico Norte” -ya sea conocidos como el Sur Global, el mundo en desarrollo o la mayor parte del mundo-. Nuestro argumento será expuesto en tres secciones. En primer lugar, se resumirán las conclusiones de un reciente libro editado por Navroz Dubash, de la India, y yo (Dubash y Morgan, 2013). En *The Rise of the Regulatory State of the South* sostenemos que la difusión de la idea de un Estado regulador, cuando es estudiado empíricamente en el contexto del Sur Global, muestra que, lejos de ser una lixiviación de la política de la administración pública, la política es una dimensión importante y constitutiva de la historia del auge del Estado regulador, y debería ser cuidadosamente acogida. Nuestro trabajo empírico en el estudio del 2013 surgió del análisis de la infraestructura y la regulación de los servicios públicos.

En la segunda y tercera sección de este artículo se explora si nuestros resultados pueden ser generalizados más allá de este contexto. Dos libros recientes, uno sobre Chile y otro sobre la teoría regulatoria, y un número especial acerca de la regulación en América Latina, refuerzan el argumento de “traer de vuelta la política” desde diversas perspectivas teóricas. A pesar de esta diversidad, los tres aportes mencionados, sin embargo, comparten las siguientes características.

Recibido: 25-08-2014. Aceptado: 28-08-2014.

(*) Conferencia magistral a ser presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014. Traducido del inglés por **Antonio Quintín**. Título original: “Bringing Politics Back In: the Trajectory of the Regulatory State of the South”.

Es evidente que se requiere “traer de vuelta la política” a nuestra exploración en torno al Estado regulador en los países del Sur.

Todos comienzan con *el Sur y sus variaciones* (en lugar de trasplantar desde el Norte o su experiencia como punto de referencia comparativo universal). Todos ellos ponen de relieve la importancia de las metodologías cualitativas y contextualizadas que hacen hincapié en la comprensión más que en la predicción. Todos se centran en *lo “social” en lugar de los aspectos “económicos” de la regulación* (medio ambiente, salud, trabajo y educación), y dos de los tres, además, basan su trabajo empírico en los estudios de *aplicación y cumplimiento*.

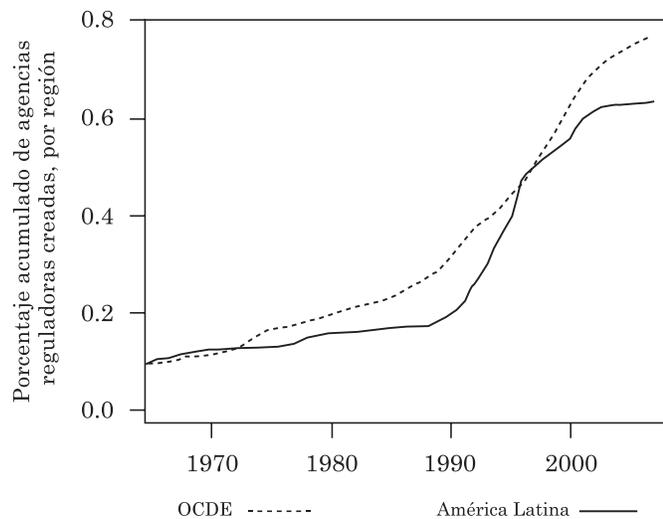
En conjunto, estas características comunes avanzan, argumentamos, en un sentido especialmente fructífero para los estudios sobre regulación, un sentido que se aleja de la influyente corriente de “literatura sobre políticas” de regulación², la que prioriza argumentos funcionales para el trasplante de agencias reguladoras independientes, que son vistas fundamentalmente como agentes de la despolitización, y que se difunden a través de los países en un proceso de isomorfismo institucional. Si bien basada en el análisis empírico, esta literatura sobre políticas adopta con frecuencia vías relativamente homogéneas de desarrollo y modernización a nivel global, y en consecuencia destaca a menudo el impulso normativo a “corregir” de forma muy particular aquellas características “del Sur” (tales como la débil capacidad del Estado), poniéndolas al servicio de un modelo de “mejores prácticas” importado de los países ricos industrializados. Un sentido más edificante consiste en fomentar estudios interpretativos contextualizados de las dinámicas de aplicación y cumplimiento de la regulación social, tal como se destaca en la parte 2 de este artículo. Se adiciona un sentido más, a manera de provocación y recogida en la parte 3, para complementar el sentido anterior invocando más directamente la sustancia de la perspectiva política, a menudo no tomada en cuenta en la dinámica de la gobernanza regulatoria -aquí se hace referencia a los recientes desarrollos en Chile y Ecuador-. Ambos sentidos se centran en la regulación de sectores más preocupados por la reproducción social que por proporcionar una base que permita la acumulación de capital. Esto le da una especial relevancia a la administración pública en el contexto del giro “posneoliberal” en América Latina. Como postulan Yates y Bakker (2013), las facetas clave del posneoliberalismo -una democracia más profunda y una mayor redistribución social- hacen eco y refuerzan las conclusiones de nuestro libro de 2013. Pero también empujan hasta el límite la preocupación por el proceso y el diseño institucional formal. Ya sea vigorizada por un modelo de gobernanza de la regulación basada

en derechos, por el experimentalismo democrático que se extiende a los tribunales y las agencias reguladoras independientes, o por la democracia deliberativa, es evidente que se requiere “traer de vuelta la política” a nuestra exploración en torno al Estado regulador en los países del Sur.

1. El auge del Estado regulador en los países del Sur

Jordana, Levi-Faur y Fernández (2011) han documentado el sorprendente auge del Estado regulador en América Latina, tomando como medida la introducción de organismos reguladores independientes. La representación gráfica de este proceso se ilustra en la Figura 1.

Figura 1
Porcentaje de la muestra de agencias reguladoras, por regiones (OCDE -excluyendo México- vs. América Latina)



Fuente: Jordana ...[et al] (2011).

Este conjunto de datos registra la creación de agencias en 15 sectores y 48 países entre 1966 y 2007. Jordana ...[et al] (2011) argumentan que la difusión de estas agencias se analiza mejor a nivel sectorial que a escala nacional, donde los sectores líderes incluyen las telecomunicaciones, la electricidad, la reforma de los bancos centrales, el mercado de valores y los servicios financieros. Los “sectores rezagados”, por otro lado, tienden a ser más del dominio de la

La concepción despolitizada de una agencia reguladora independiente (expertos organizados en un cuerpo políticamente aislado administrando normas tecnocráticas) es, en esencia, un “mito racionalizado”.

“regulación social”, e incluye el medio ambiente, los servicios postales, la seguridad alimentaria y la industria farmacéutica (Jordana ...[et al], 2011). Además, como se observa, el crecimiento de las agencias reguladoras en América Latina ha disminuido en la década de 2000 en comparación con el de la OCDE.

Esto sugiere dos fases en el auge del Estado regulador en América Latina: un aumento muy rápido en la década de 1990, seguido por una estabilización en la década del 2000. En esta parte del documento nos centraremos en la dinámica de la regulación generada en algunos de las “sectores líderes” que guiaron la trayectoria de la innovación institucional en la década de 1990. En la segunda parte se presta atención a algunos de los rasgos distintivos de la dinámica regulatoria que se da en la regulación social, tal como se recoge en las más recientes investigaciones durante el período de estabilización.

Es útil comenzar por subrayar lo que consideramos como un hecho en este argumento: *que ni la desregulación ni la búsqueda de la eficiencia de los mercados implican un “retiro” o “vaciamiento” del Estado, sino más bien una reconfiguración de su papel*. En el ámbito de la gobernanza regulatoria, el poder del Estado se despliega tanto con el propósito de constituir mercados como para oponerse a la expansión de tales mercados, esto último tal vez con mayor frecuencia. En cambio, los modos de regulación del Gobierno pueden referirse tanto a mejorar la función positiva de la administración pública como a limitar y restringir el Estado.

Los hallazgos básicos documentados en nuestro libro de 2013 se basan en ocho estudios de caso realizados en torno a la regulación de la infraestructura, incluyendo tres países latinoamericanos. Sostenemos dos principales controversias. En primer lugar, que la concepción despolitizada de una agencia reguladora independiente (expertos organizados en un cuerpo políticamente aislado administrando normas tecnocráticas) es, en esencia, un “mito racionalizado” (Dubash, 2013). Conducidas de forma importante a través de presiones e influencias externas, las agencias reguladoras, en contextos tan diversos como Colombia, Egipto o la India, son mejor entendidas como estructuras institucionales relativamente vacías en sus comienzos, pero con el tiempo son pobladas por expectativas, normas sobre prácticas institucionales, y reglas y culturas operativas.

En segundo lugar, sostenemos que los problemas de gobernanza que la regulación pretende hacer frente deben ser entendidos a lo largo de un espectro que varía de las reglas a los acuerdos. En el extremo

El Estado regulador debería desempeñar un papel en la creación de condiciones para la deliberación política en lugar de desplegar la *expertise* tecnocrática apolítica.

de las reglas del espectro, la regulación tecnocrática racional, que descansa en la separación de la eficiencia y la distribución, proporciona soluciones viables y eficaces a los problemas de gobernanza. En el extremo de los acuerdos del espectro, la regulación basada en reglas operada a través de reguladores independientes es poco probable que resulte en soluciones eficaces de gobernanza. Cuando se crean reglas, están bajo estrés debido a las presiones políticas subyacentes para que los acuerdos prevalezcan, además de que las capacidades institucionales y la normativa no están suficientemente desarrolladas como para resistir dichas presiones. Sin embargo, estas presiones políticas a menudo son fundamentalmente el resultado de intereses perfectamente legítimos que exigen soluciones políticas democráticas. Estas presiones no admiten soluciones basadas en reglas. En su lugar, las soluciones conservan un componente explícitamente político y con frecuencia requieren elementos de negociación. La regulación no es en absoluto irrelevante en el extremo de los acuerdos del espectro. Pero sus funciones se desplazan desde lo que se refiere a definir, controlar y hacer cumplir las reglas, a lo que es configurar, limitar y legitimar espacios para la negociación.

Concebir a los reguladores como facilitadores de formas legítimas de negociación en lugar de formuladores de reglas neutrales, supervisores y responsables de hacer cumplir las reglas, está en el corazón de la comprensión del Estado regulador como situado *entre* las reglas y los acuerdos. Es un punto de partida que desafía la política dominante que enfatiza en un Estado regulador orientado a corregir el mercado, y conscientemente desdibuja la distinción entre las políticas distributivas y la toma de decisiones económicas racionales, constituyéndose en un espacio clave para “traer de vuelta la política”.

El mensaje central, entonces, es que el Estado regulador debería desempeñar un papel en la creación de condiciones para la deliberación política en lugar de desplegar la *expertise* tecnocrática apolítica. Por otra parte, cuando los reguladores operan en este terreno, no debe entenderse como algo ilegítimo, simplemente porque se aleja del diseño institucional basado en reglas. Tales juicios acerca de la ilegitimidad tienen sus raíces en la propagación de agencias reguladoras que han sido funcionales al auge del neoliberalismo. Se puede admitir que no existe legitimidad automática asociada ya sea a las reglas o a los acuerdos, y aún así se insiste en escarbar en torno al vínculo automático entre la legitimidad y la despolitización.

Fuerza explicativa

Este dispositivo analítico referido al espectro entre las reglas y los acuerdos también proporciona una base para comprender e incluso para explicar los patrones de la dinámica de la regulación en escenarios y épocas específicas. Los estudios de caso identificaron seis factores que dan cuenta de dónde emerge la dinámica regulatoria en dicho espectro. El más importante de ellos es la intensidad de las políticas redistributivas en juego en el entorno regulatorio en cuestión. Cuanto mayor es la intensidad de tales políticas, más se tenderá por una agencia reguladora que actúe como un nuevo espacio democrático, o incluso para facilitar una “movilización reguladora” más amplia. Otros factores que determinan el proceso de hacer coincidir las formas institucionales de regulación con las posiciones apropiadas dentro del espectro que va de las normas a los acuerdos, incluyen tres factores institucionales (grado de gobernanza democrática, interacción con la sociedad civil y el poder judicial, y cultura burocrática), y dos factores contextuales (especificidad sectorial y contextos de crisis).

Daremos tres breves ilustraciones acerca de la fuerza constitutiva de estos factores. En primer lugar, un estudio de caso respecto a la regulación del agua en Colombia (Urueña, 2013) documenta una significativa influencia estructural del poder judicial en la dinámica poscreación de una agencia reguladora. Urueña muestra cómo los tribunales abren el espacio de la regulación a una mayor gama de actores y temas que lo que admitían los enfoques más estrechos de la eficiencia económica promovidos por la coalición local-global al apoyar la creación de la agencia reguladora. Las decisiones judiciales empujan a las agencias reguladoras hacia un espacio más inclusivo donde puede tener lugar una negociación limitada (a través de procedimientos de información y presentación de observaciones). Urueña enfatiza la tensión que existe entre el papel de un regulador para corregir las fallas de mercado a través de la aplicación de los principios del derecho económico internacional dentro de una formulación basada en reglas, y el uso de agencias reguladoras para implementar políticas redistributivas articuladas con el lenguaje de la participación política.

En segundo lugar, el estudio de Prado (2013) acerca de la regulación de las telecomunicaciones en Brasil muestra cómo la variable cultura burocrática juega un papel primordial en dar contenido al diseño de las instituciones reguladoras una vez que han recibido la aprobación política inicial. Prado señala que existe una débil

La noción de un espectro que varía desde las reglas a los acuerdos, brindando espacio para la negociación como un enfoque de la política regulatoria, tiene que enfrentar el desafío de distinguir la negociación legítima del abuso arbitrario del poder.

estructura regulatoria de la electricidad en Brasil en comparación con las telecomunicaciones de ese país. La autora atribuye este hecho a las percepciones acerca de la conveniencia de una privatización o de una reforma basada en la regulación que hay entre los respectivos burócratas que se relacionan con cada sector. Esta diferencia, a su vez, tiene que ver con la forma en que los burócratas interpretan la evidencia mundial y el historial nacional de cada sector.

Por último, Post y Murillo (2013) muestran cómo bajo las condiciones de crisis de valoración de la moneda en el año 2000 en la Argentina, el destino de las concesiones a largo plazo en infraestructuras de agua y electricidad se puede explicar por el arraigo relativo de los inversionistas nacionales, quienes, con diversas participaciones en múltiples sectores, fueron en general mucho más propensos a renegociar los contratos en lugar de retirarse.

2. La distintiva dinámica regulatoria de la regulación social

Los tres casos expuestos anteriormente demuestran la importancia de reconocer la política en la negociación y de exigir que se rinda cuentas dentro del panorama jurídico de la infraestructura contemporánea en América Latina. Pero la noción de un espectro que varía desde las reglas a los acuerdos, brindando espacio para la negociación como un enfoque de la política regulatoria, tiene que enfrentar el desafío de distinguir la negociación legítima del abuso arbitrario del poder. Si bien esta es una manera más productiva de comprometerse con el auge del Estado regulador en los países del Sur que *yuxtaponer* directamente la elaboración de reglas con la redistribución, pone prudencia al protagonismo de los esfuerzos por comprender la dinámica del Estado regulador. Este énfasis se recoge en recientes investigaciones que exploran cómo la discrecionalidad en la regulación se despliega en el contexto de la *aplicación y cumplimiento* de la regulación *social* (a diferencia del *diseño de instituciones y reglas* en materia de regulación *económica*). Esta perspectiva es útil por dos razones. En primer lugar, es mucho más difícil expresar la dinámica de la aplicación y cumplimiento en términos de modelos tecnocráticos abstractos, de lo que es con el diseño de la regulación *ex ante*. En segundo lugar, el contexto de la regulación social, más que en el de la regulación económica, trae naturalmente cuestiones redistributivas a la palestra. Estas dos características se corresponden con los esfuerzos por comprender el espacio de la regulación como un sitio de relaciones sociales integradas y de negociaciones políticas estructuradas.

Regulación relacional y ciudadanos sociológicos

Un reciente informe de Huising y Silbey (2011) acerca de lo que ellas llaman la “regulación relacional” es particularmente útil aquí. En lugar de centrarse en las características de las instituciones formales, las autoras están más interesadas en la dinámica de la interdependencia relacional, practicada por los denominados “ciudadanos sociológicos” (Huising y Silbey, 2011). Al construir hacia arriba a partir un enfoque microscópico del flujo de la acción social, la dinámica de las relaciones fluidas en un particular espacio regulatorio construye estabilidad y rutina *más allá* de las tareas formales y los roles organizacionales. Esta es una perspectiva inversa de la de una organización formal (como lo es una agencia reguladora independiente) organizada según una plantilla modelo de roles y tareas, que contiene, prescribe y racionaliza las relaciones sociales desorganizadas.

En un contexto regulatorio, los ciudadanos sociológicos van más allá de las responsabilidades definidas por escrito, los roles organizacionales formales y las tareas de sus grupos de trabajo inmediatos. En lugar de (o además de) estos roles y prácticas, fomentan alianzas inesperadas que amplían el material y los recursos de información disponibles para alcanzar los objetivos de la regulación y los propósitos que les asignen (Silbey, 2011). Por lo tanto, estos ciudadanos son sociológicos en el sentido de que han desarrollado cuidadosamente una conciencia reflexiva de las categorías acerca de la regulación, y de las múltiples oportunidades sociales y políticas disponibles para desplegar estas categorías en formas a menudo inesperadas.

Lo importante aquí es el desafío de la dicotomía existente entre resultados “previstos” versus “no previstos” de la regulación. En la regulación relacional, los ciudadanos sociológicos ignoran las reglas, construyen coaliciones sorprendentes, y hacen sus mundos a diario: ellos son “pragmáticos, experimentales y adaptativos, van más allá y al margen de las reglas y propósitos establecidos con el objetivo, no obstante, de alcanzar realmente el ostensible propósito público u organizacional” (Silbey, 2011: 5). Esta concepción de la regulación no es de tipo racional instrumental. Se trata de una concepción que conduce hacia resultados colectivamente deseados, pero insiste en que la forma dinámica y azarosa para alcanzar tales resultados supone “el reconocimiento de un mundo de relaciones en desarrollo” (Silbey, 2011: 6).

Coslovsky (2011) describe de qué manera grupos de fiscales reformadores del Ministerio Público en Brasil identifican casos

La regulación relacional es el proceso de adquirir información específica del contexto sobre el problema en cuestión y luego buscar y reclutar aliados dispuestos a asumir algunos de los costos, beneficios y riesgos asociados con el cambio propuesto hasta que su cumplimiento sea aceptable para todos.

importantes, reclutan aliados externos, y diseñan en conjunto soluciones innovadoras y específicas para cada contexto frente a problemas de incumplimiento. Por ejemplo, los fiscales se han asociado con las agencias de vigilancia de la salud a nivel de ciudad para asegurarse que los trabajadores migrantes de la caña de azúcar se alojan en dormitorios adecuados con baños y cocinas en funcionamiento; un fiscal federal aseguraba que cada vez que una empresa debía pagar un cargo medioambiental, esta le pedía a la agencia reguladora medioambiental del estado pagar para capacitación y equipamiento, reforzando así sus recursos y experiencia. En tales casos, la regulación relacional es el proceso de adquirir información específica del contexto sobre el problema en cuestión y luego buscar y reclutar aliados dispuestos a asumir algunos de los costos, beneficios y riesgos asociados con el cambio propuesto hasta que su cumplimiento sea aceptable para todos.

Del mismo modo en que se construyen coaliciones, la práctica de la regulación relacional puede suponer tensar creativamente una regla (*rule-bending*). Canales (2011) describe cómo los responsables de los microcréditos en México, muy arraigados socialmente, frente al hecho de que las políticas de una empresa omitan o infravaloren aspectos relevantes de la situación de un cliente, divergen de los procedimientos oficiales en un esfuerzo por mejorar los resultados organizacionales. Al saber más que la mayoría de los responsables de los créditos acerca de las circunstancias detalladas del cliente, pueden tensar las reglas o aplicar creativamente una variedad de reglas en zonas grises produciendo efectos inesperados. Al mismo tiempo, esto mejora realmente el desempeño de los resultados, como lo demuestra el análisis estadístico de la cartera crediticia, y genera un circuito de retroalimentación positiva entre la tensión a las reglas, el rendimiento del préstamo y el cambio de políticas.

La contribución distintiva de esta perspectiva debe entenderse en el contexto de una generación anterior del pensamiento dominante sobre la aplicación y el cumplimiento de la regulación. Huising y Silbey (2011) subvierten el supuesto implícito de este conocimiento anterior bajo el criterio de que, idealmente, debería ser eliminado. Los enfoques estándar sobre la regulación visualizan una brecha entre las “leyes sobre el papel” y la “práctica jurídica” que es empíricamente omnipresente aunque teóricamente preocupante. Por el contrario, la concepción de la regulación relacional es que “teóricamente acoge lo que ha sido observado empíricamente por repetición” (Silbey, 2011: 7). El

énfasis está en cómo “lo que ha sido conceptualizado como desviación del modelo previsto puede ser reinterpretado como rutinas normales y cotidianas que exigen una explicación, y tal vez incluso legitimidad normativa, en virtud de su persistencia y ubicuidad” (Silbey, 2011: 9). En otras palabras, en lugar de considerar la negociación política como un aspecto anormal de la dinámica de la regulación, los ciudadanos sociológicos, con una comprensión relacional de la regulación, trabajan *con* lo que resulta de los ajustes al orden, la rutina e incluso la legitimidad existentes. La regulación relacional hace posible no el desorden imprevisible, sino la evolución de una “caja de herramientas de procesos adaptables” mediante la cual se persiguen objetivos que permitan el cumplimiento de la regulación (Silbey, 2011).

Uno de los peligros del enfoque de la regulación relacional es que se puede perder de vista el contexto económico y político más amplio en el que las empresas toman decisiones sobre inversiones de capital y mano de obra. Un reciente número especial de *Politics and Society*, sobre la regulación en América Latina (Schrank, 2013), se basa en este enfoque para mostrar cómo la flexibilidad en la aplicación de la negociación puede simultáneamente estimular la “vía rápida” y bloquear la “vía lenta”. Sin embargo, el número especial generalmente evita la teorización explícita de aquellos factores o condiciones que alientan uno u otro enfoque, y también tiende a reproducir una dicotomía bastante rígida entre lo “policial” y lo “educativo” como estilos de regulación incompatibles. En este sentido, el enfoque con una orientación más “macro” recogido por *The Rise of the Regulatory State of the South* va más lejos. Su teorización sobre el posicionamiento de los factores contextuales en la dinámica de la regulación a lo largo del espectro está más en sintonía con los patrones más amplios de reestructuración social y económica.

Una respuesta a esto consiste en combinar los dos enfoques. Un artículo reciente sobre la regulación del sector de la cerámica en México, que está integrado sustancialmente por pequeñas y medianas empresas (Samford, 2012), se basa tanto en Dubash y Morgan (2013) como en Huising y Silbey (2011) para argumentar que las agencias reguladoras en los países en desarrollo pueden ayudar a promover la innovación. Allí se exploran las formas cómo “las agencias estatales de regulación con desarrollo” pueden ofrecer “espacios de colaboración protegidos labrados a partir de la discrecionalidad en la regulación”, que no solo pueden alentar la innovación y la mejora del producto, sino también ayudar a corregir las malas condiciones laborales y la desigualdad. El Estado regulador aquí no es tanto el garante de

compromisos fiables dirigidos a inversionistas nerviosos, y más un participante en una parcialmente involuntaria forma de “ganar-ganar” de la política industrial. Este cambio va un poco más allá de lo que tuvimos en cuenta en nuestro libro (Dubash y Morgan, 2013). La idea de que una agencia reguladora puede desempeñar un papel en el desarrollo en apoyo de la política industrial es consistente con lo que pretendíamos en dicho texto; un papel alejado de los compromisos, y orientado hacia la noción de un espacio de deliberación para la negociación política en un espectro que varía entre las reglas y los acuerdos. Pero tal vez se vaya incluso un paso más adelante; para ello se invoca implícitamente una mayor sustancia política directa, una alternativa potencial imaginaria no solo sobre la dinámica de la regulación, sino acerca de la esencia de los “acuerdos” en sí.

3. El Buen Vivir y el régimen de lo público: ¿hacia un Estado regulador posneoliberal?

Esta sección final plantea algunos interrogantes con el fin de ocuparse más directamente de la sustancia política.

Las investigaciones sobre el Estado regulador han tendido a dejar de lado la sustancia política, centrada a menudo en los procesos y procedimientos (ya sea deliberativos o basados en normas), enfatizando más en las características institucionales formales (como la independencia) o en los criterios importados de modelos económicos. En esta sección se consideran dos libros recientes que enfrentan la sustancia política de forma más directa, concibiendo el papel del Estado en términos de apoyo en una economía solidaria (ilustrada con referencias a Ecuador) y en un régimen de lo público (con ejemplos referidos a Chile), respectivamente. En lugar de explorar estos casos en detalle, los utilizo principalmente para provocar, vinculando sus visiones a los debates sobre las formas de posneoliberalismo en América Latina. Finalizo invirtiendo la cuestión sobre “rezagados” y “líderes” planteada por los primeros cronistas acerca del auge del Estado regulador en América Latina: Levi-Faur y Jordana.

Mark Findlay y Lim Si Wei (2014), en su libro próximo a aparecer *Regulatory Worlds*, argumentan a favor de “un nexo entre la integración social y los principios reguladores” con base en la investigación empírica sobre la “antropología de los principios reguladores culturalmente sensibles”. Buscan, en lo que ellos llaman las culturas reguladoras alternativas del Sur, “hebras de reciprocidad económica” que tienen una dimensión redistributiva, instando a que la susten-

tabilidad socioeconómica, entendida en términos de “mercados, moralidades y mutualidades” (capítulo 4), sea una de las claves de tales principios. ¿Qué experiencia podría tomarse como ejemplo? Sugiero una posible versión de lo que parecería ha evolucionado bajo nuestros pies, donde todos nos encontramos hoy. Ese es el conocido programa “Buen Vivir” del Estado ecuatoriano, llamado Plan Nacional para el Buen Vivir. Este traza un camino para la transición, distante del modelo económico extractivo y dependiente del petróleo del Ecuador, hacia uno que se basa en el conocimiento abierto y compartido.

Scarlatto (2012) sostiene que Ecuador muestra el crecimiento de una economía social y solidaria integrada, en alianza con redes transnacionales que promueven la movilización social por los derechos humanos y cuestiones medioambientales a escala global. Esta es una colaboración transnacional de un tipo muy diferente de aquella que impulsó la difusión de agencias reguladoras independientes en la década de 1990. Como ejemplo de la forma en que se desarrolla, el proyecto de investigación FLOK Society (*Free/Libre Open Knowledge*), de 2013, fue producto de la colaboración entre la Fundación P2P (una fundación con sede en Chiang Mai dirigido por el belga Michel Bauwens), el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador y el Gobierno ecuatoriano. El proyecto produjo diez documentos “de base” en 2013, a partir de los cuales se pueden desarrollar políticas de apoyo a la transición del Ecuador hacia una sociedad del conocimiento libre y compartido para la industria, la educación, la investigación científica, las instituciones públicas y la infraestructura. El enfoque se basa en la concepción de los bienes comunes como lógica de fondo, y en una alianza de *hackers* informáticos y comunidades indígenas. Desde el proyecto FLOK, la idea de que una “economía social y solidaria” es el motor clave del desarrollo sostenible ha sido adoptada por una amplia coalición transnacional de actores internacionales e incorporada en un informe del Grupo de Trabajo Interagencias de las Naciones Unidas (UNTFSSSE, 2014), aprobado por la OCDE, la OIT, la OMS y diversos componentes en expansión de la ONU.

Este vínculo con la movilización política promueve un paradigma alternativo de desarrollo que parece tener eco en el foco puesto en los “mercados, mutualidades y moralidades (socialmente integrados)” expuesto por Findlay y Si Wei (2014). Pero la coherencia de dicha visión política que sirve de fundamento ya sea al desarrollo o a la regulación no debe ser exagerada. Baste decir que las políticas sustantivas controvertidas de naturaleza política a menudo yacen

justo bajo la superficie de las explicaciones supuestamente neutrales acerca de los cambios en los estilos o patrones de regulación. Y al llevarlas explícitamente a la superficie pueden proporcionar una mejor explicación sobre los fundamentos que animan la reforma regulatoria. Por ejemplo, si nos centramos en la forma, y consideramos la reforma regulatoria del sector financiero en Ecuador (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013), podemos encontrar una gran variedad de estrategias, algunas de las cuales están basadas en reglas³, otras huelen a “acuerdos”⁴, y otra que no se lleva bien con ninguna de las anteriores: la importante expansión del sector financiero popular y solidario. Por el contrario, si nos centramos más en la sustancia que en la forma, diríamos que podemos ver al Gobierno ecuatoriano con deseos de distanciarse de un crecimiento impulsado por las exportaciones y utilizar las reglas para aislar a Ecuador de los flujos financieros mundiales y limitar el poder de los inversionistas extranjeros. Las reglas también limitan la concentración de capital local (financiero), pero la discrecionalidad política negociada da rienda suelta al apoyo, financiamiento y fomento a las pequeñas y medianas empresas, en gran parte a través de la forma de cooperativa.

El caso de Chile, al igual que el de Ecuador, también muestra una relación entre la movilización política y un paradigma alternativo de desarrollo. Como se explica en el libro *El otro modelo*, de Atria ...[et al] (2013), este enfoque se aleja del lenguaje de la regulación. Según Couso (2013: 5), Atria y sus colegas, “apuntan a dar cuenta de los factores que explican el resurgimiento de la protesta social en el Chile contemporáneo y ofrecer el prototipo de un modelo alternativo de desarrollo social, económico y político”. Argumentando en favor de una concepción del “régimen de lo público” que sustituya el neoliberalismo, ellos definen un régimen de este tipo en términos de cómo “la concepción de la ciudadanía se expande dramáticamente para incluir los derechos sociales fundamentales como la educación, la atención sanitaria y las pensiones públicas” (Couso, 2013: 5). Esto “no es un alegato en favor de los derechos proporcionados por el Estado: se permite la provisión privada de los derechos sociales, a condición de que se entreguen bajo un régimen público, es decir, que asegure que los ciudadanos son tratados como tales y no simplemente como consumidores. Por lo tanto, aun cuando se permita que una entidad privada entregue un derecho social, debe hacerlo bajo condiciones estrictas que garanticen que los derechos sociales que están siendo proporcionados no se verán mermados o distorsionados” (Couso, 2013: 9).

Una característica notable de estos dos ejemplos, diferentes como son, es su énfasis en la importancia de los movimientos sociales y la movilización política.

Una característica notable de estos dos ejemplos, diferentes como son, es su énfasis en la importancia de los movimientos sociales y la movilización política, aunque el caso chileno es canalizado poniendo el foco en los derechos sociales bajo un régimen público, mientras que Ecuador enmarca las implicaciones en términos de una economía solidaria. La atención sobre los movimientos sociales y la movilización política, que tienen un lugar destacado tanto en *Regulatory Worlds* como en *El otro modelo*, ha sido relativamente silenciada en la literatura sobre regulación, aunque ha sido una preocupación nuestra desde hace ya algunos años (Morgan, 2007 y 2011). El estudio de caso de Nai Chng (2012) sobre la regulación de los servicios de agua en Filipinas es aquí una excepción importante. Chng desarrolla el concepto de “movilización de la regulación” que contribuye a comprender cómo el activismo social puede ser movilizadopor las redes de ONG para ayudar en el diseño de marcos regulatorios en determinadas circunstancias. Nem Singh (2012) trabaja en un sentido similar cuando integra la atención en la justicia social con un análisis tomado de la economía política acerca de la gobernanza de la extracción de recursos en Brasil y Chile.

Poner a dialogar los movimientos sociales con la literatura sobre regulación es coherente con un compromiso más directo con la sustancia política. El emergente debate sobre el posneoliberalismo -que es particularmente marcado en América Latina dado el movimiento regional hacia la izquierda en los resultados electorales- proporciona una base para la identificación de un conjunto de temas conclusivos para la elaboración de futuras investigaciones sobre el auge del Estado regulador en los países del Sur. El retiro de la ortodoxia del mercado y de sus estructuras tecnocráticas concomitantes no ha llevado simplemente al retorno del Estado neodesarrollista. En una reciente discusión estimulante acerca del posneoliberalismo en América Latina, Yates y Bakker (2013: 3) lo definen de la siguiente manera: “Vemos el posneoliberalismo como una combinación de un proyecto ideológico y un conjunto de políticas y prácticas que giran en torno a una doble finalidad: 1) la reorientación de la economía de mercado hacia las preocupaciones sociales; y 2) la reactivación de la ciudadanía a través de una nueva política de participación y alianzas entre sectores y grupos socioculturales”. En la práctica, “1) *resocialización* a través de una política y una práctica redistributiva; y 2) *profundización de la democracia* mediante el establecimiento de una mayor autonomía y autogobierno a través de procesos

de autodeterminación cultural en una variedad de escalas” (Yates y Bakker, 2013: 9).

En el ámbito del análisis del discurso, hay enlaces interesantes entre estas características centrales de resocialización y profundización de la democracia, y el capítulo final de nuestro libro *The Rise of the Regulatory State*, editado en 2013. Ellos hacen eco de nuestro énfasis, en primer lugar, relevando las políticas redistributivas como motor del cambio en la regulación, y en segundo lugar, a través de comprender el arraigo político de las prácticas procedimentales como escenario del cambio en la regulación. Sin embargo, es cierto que nuestro libro de 2013, como ocurre con muchos otros estudiosos del Estado regulador, tiende hacia una comprensión procedimental respecto de “traer de vuelta la política”, y se mantiene distante del compromiso con los programas políticos sustantivos.

Por el contrario, Yates y Bakker (2013) se involucran con la sustancia política a través de la clasificación hecha por Brenner, Peck y Theodore (2010) en la lucha contra la neoliberalización. Si bien el detalle de esta tipología está más allá del alcance de este documento⁵, lo importante es que exploran la magnitud, la extensión y las interrelaciones entre los “experimentos de regulación restrictivos del mercado”, trazando una secuencia de reformas que, en lo más profundo, importan una democratización radical que sustenta “un modelo alternativo de regulación global de naturaleza social democrática, solidario, y/o eco-socialista”. Yates y Bakker (2013) destacan con fuerza las formas intrincadas, contradictorias y heterogéneas en las que es posible rastrear tales tendencias en las actuales políticas y cambios institucionales. Bajo la bandera de una “vía alternativa de desarrollo a nivel ideológico, a menudo las tendencias neoliberales y no neoliberales se hibridan, donde las primeras persisten con mayor frecuencia bajo formas complejas y no lineales. Y desde luego, en el marco de una investigación empírica cuidadosa, es mucho más difícil generalizar acerca de en qué medida las agencias reguladoras siguen funcionando subrepticamente para permitir un crecimiento impulsado por los mercados y las exportaciones o, por el contrario, facilitan vías alternativas de desarrollo. Las respuestas dependen de los sectores y lugares específicos.

Sin embargo, esto no puede ser motivo para el desaliento. A los efectos de este documento, en medio de los debates acerca del pos-neoliberalismo y la trayectoria futura del Estado regulador en los

Formular estas preguntas invierte el supuesto de la transferencia de políticas Norte-Sur y las implicaciones conexas respecto del progreso evolutivo que acompañan dicha transferencia. Es preciso que comencemos en el Sur, sin que necesariamente se tenga conciencia de qué es el “Sur”.

países del Sur, diríamos que hay una serie de preguntas correctas que deben ser formuladas. Es un conjunto de preguntas que invertiría la mirada de los estudiosos de la regulación. Al respecto, cabe recordar el comienzo de este artículo cuando nos referíamos al argumento de Jordana ...[et al] (2011) de que tras la difusión de las agencias reguladoras independientes en toda América Latina se generó un patrón de sectores “rezagados” y de sectores “líderes” del cambio regulatorio. Nuestra investigación se vería alterada a través de la formulación de las siguientes dos preguntas: ¿hasta qué punto podemos decir que la regulación en América Latina se está moviendo desde los enfoques orientados al mercado hacia los enfoques restrictivos del mercado? ¿Qué sectores, políticas o prácticas son más susceptibles de “resocialización” y cuáles muestran ser más resistentes y por qué?

Formular estas *preguntas* invierte el supuesto de la transferencia de políticas Norte-Sur y las implicaciones conexas respecto del progreso evolutivo que acompañan dicha transferencia. Es preciso que comencemos en el Sur, sin que necesariamente se tenga conciencia de qué es el “Sur”. La *respuesta* a estas preguntas requiere dos cosas: en primer lugar, una sensibilidad a la inclusión, a las políticas de cumplimiento y a los contextos empíricos locales detallados para la regulación en América Latina, como lo recoge el enfoque de la regulación relacional. La regulación social ofrece un sitio que es especialmente útil para explorar enfoques de la regulación menos tecnocráticos y más sensibles al contexto. En segundo lugar, es importante no perder de vista las percepciones obtenidas dentro de los procesos más amplios de reestructuración social y económica. Los factores identificados en nuestro libro de 2013 como relevantes para el “espectro que varía entre reglas y acuerdos” siguen siendo útiles aquí. Pero también lo son los esfuerzos por engranar directamente con la sustancia de las perspectivas políticas. Esto nos lleva a una tercera y última pregunta: ¿qué puede decirnos una sensibilidad a la inclusión en la regulación respecto del cambio de las modalidades del Estado más allá del neoliberalismo? Se diría que puede ayudarnos a considerar el grado en que los esfuerzos de resocialización en América Latina podrían encontrar su camino de regreso al proceso de transferencia de políticas, de tal manera que dichas políticas no transiten en una calle de una sola vía, sino de dos vías. Tal vez podría desencadenar un nuevo cuerpo de investigaciones y prácticas en América Latina que pueden extraerse y convertirse en estudios de casos, llegando a ser parte de nuevos enfoques reguladores y lograr

su exportación, ya sea a lo largo de los ejes de cooperación Sur-Sur o del Sur o del Norte. Ciertamente, la energía y la variedad de prácticas de regulación en América Latina constituyen un lugar fértil para comenzar esa exploración.

Notas

(1) Más precisamente Estado regulatorio -una expresión profundamente anglicista que es poco probable que se traduzca bien, pero puede ser referida como “Estado regulador”-.

(2) Esta literatura sobre políticas se sustenta en dos corrientes de argumentación académica acerca del Estado regulador, particularmente influyentes: la obra de Pablo Spiller (Spiller y Tommasi, 2003; Levy y Spiller, 1994), así como la de Majone (2006). No nos extenderemos aquí sobre este aspecto, pero para más detalles, ver Dubash y Morgan (2013).

(3) Algunas de ellas están en sintonía con las explicaciones ortodoxas que apoyan la eficiencia del Estado regulador (medidas para resolver el problema de los bancos insolventes, legislación y creación de una autoridad de control antimonopolio, y las reformas a las garantías de los depósitos), mientras que otras son menos ortodoxas (aumento de la regulación y tributación del sector financiero, aumento de las restricciones a los flujos de capitales internacionales).

(4) El control del poder ejecutivo sobre el Banco Central, el impago de un tercio de la deuda externa, ampliación sensible del tamaño y el papel del Gobierno.

(5) Los cuatro puntos de la tipología son los siguientes: 1) neoliberalización residual: la ideología neoliberal ortodoxa se pone en duda, pero las tendencias neoliberales siguen funcionando en la práctica, de acuerdo a un conjunto de impulsos residuales; 2) desarticulación de la lucha contra la neoliberalización: las fuerzas sociales y alianzas políticas promueven estrategias dispersas de regulación restrictivas del mercado (es decir, descoordinadas y en gran parte localizadas) dentro de arenas político-institucionales integradas a un aparato regulador neoliberal más amplio; 3) orquestación de la lucha contra la neoliberalización: experimentación regulatoria restrictiva de los mercados basada en los movimientos y/o en la coordinación “estatal” en diferentes lugares, territorios y escalas, junto con prácticas de intercambio de conocimientos, de transferencia de políticas y de creación de instituciones que desafían directamente la ortodoxia neoliberal; 4) socialización profunda: “los marcos institucionales heredados de la neoliberalización fueron infiltrados, en todas las escalas espaciales, por las fuerzas sociales y las alianzas políticas orientadas hacia agendas alternativas a las restricciones del mercado... [que crearon] un modelo alternativo de regulación global de naturaleza social democrático, solidario y/o eco-socialista... sus elementos centrales serían la democratización

radical de la toma de decisiones y la distribución de capacidades en todas las escalas espaciales”.

Bibliografía

- Atria, Fernanda; Couso, Javier; Larraín, Guillermo; Benavente, José Miguel; y Joignant, Alfredo (2013), *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Random House.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie; y Theodore, Nik (2010), “After Neoliberalization?”, en *Globalizations*, Vol. 7 N° 3, pp. 327-345.
- Canales, Rodrigo (2011), “Rule Bending, Sociological Citizenship, and Organizational Contestation in Microfinance”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 90-117.
- Chng, Nai Rui (2012), “Regulatory Mobilization and Service Delivery at the Edge of the Regulatory State”, en *Regulation and Governance*, Vol. 6 N° 3, pp. 344-361.
- Coslovsky, Salo V. (2011), “Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: the Organizational Basis of Regulatory Responsiveness”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 70-89.
- Couso, Javier (2013), “Chile: the End of Privatopia?”, en *Berkeley Review of Latin American Studies*, Fall, pp. 2-5.
- Dubash, Navroz (2013), “Regulating through the Back Door: Understanding the Implications of Institutional Transfer”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, N. Dubash y B. Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Dubash, Navroz y Morgan, Bronwen (eds.) (2013), *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Findlay, Mark y Si Wei, Lim (2014), *Regulatory Worlds*, Manchester, Edward Elgar Publishing, en prensa.
- Huising, Ruthanne y Silbey, Susan S. (2011), “Governing the Gap: Forging Safe Science through Relational Regulation”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 14-42.
- Jordana, Jacint; Levi-Faur, David; y Fernández Marín, Xavier (2011), “The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 44 N° 10, pp. 1343-1369.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo T. (1994), “The Institutional Foundations

- of Regulatory Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10 N° 2, pp. 201-246.
- Majone, Giandomenico (2006), “Regulatory Legitimacy”, en *Regulating Europe*, Giandomenico Majone (ed.), London, Routledge.
- Morgan, Bronwen (2007), *The Intersection of Rights and Regulation: New Directions in Socio-Legal Scholarship*, Bronwen Morgan (ed.), Aldershot, Ashgate Press.
- _____ (2011), *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nem Singh, Jewellord T. (2012), “Who Owns the Minerals? Repoliticizing Neoliberal Governance in Brazil and Chile”, en *Journal of Developing Societies*, Vol. 28 N° 2, pp. 229-256.
- Post, Alison y Murillo, Vicky María (2013), “The Regulatory State under Stress: Economic Shocks and Regulatory Bargaining in the Electricity and Water Sector”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Prado, Mariana (2013), “Bureaucratic Resistance to Regulatory Reforms: Contrasting Experiences in Electricity and Telecommunications in Brazil”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Samford, Steven (2012), “High Road Development in a Low Tech Industry: Policymakers, Producer Networks, and the Co-Production of Innovation in the Mexican Ceramics Sector”, New Mexico, University of New Mexico. Department of Political Science. Ph. D. Dissertation.
- Scarlato, Margherita (2012), “Social Enterprise, Capabilities and Development: Lessons from Ecuador”, Munich, Munich University Library (Munich Personal RePec Archive Paper; N° 37618).
- Schrank, Andrew (2013), “Rewarding Regulation in Latin America”, en *Politics and Society*, Vol. 41 N° 4, pp. 487-495.
- Silbey, Susan S. (2011), “The Sociological Citizen: Pragmatic and Relational Regulation in

- Law and Organizations”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 1-13.
- Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano (2003) “The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina”, en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19 N° 2, pp. 281-306.
- UNTFSSSE (2014), “Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development: a Position Paper”, Geneva, United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy.
- Urueña, René (2013), “Global Water Governance and the Rise of the Constitutional Regulatory State in Colombia”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Weisbrot, Mark; Johnston, Jake; y Lefebvre, Stephan (2013), “Ecuador’s New Deal: Reforming and Regulating the Financial Sector”, Washington, Centre for Economic and Policy Research.
- Yates, Julian S. y Bakker, Karen (2013), “Debating the ‘Post-Neoliberal Turn’ in Latin America”, en *Progress in Human Geography*, August, online version.