

El Estado regulador

Giandomenico Majone y Antonio la Spina

Desde hace varios años, el término “regulación” y el término simétrico “desregulación” han sido empleados cada vez con mayor frecuencia y con estados de ánimo alternos en el debate teórico y político europeo.

A primera vista, el incremento de la actividad reguladora ejercida por el Estado parece relacionarse con la expansión de las políticas y aparatos administrativos del Estado social, intervencionista, keynesiano. A éste se le atribuía la difícil tarea de combinar y perseguir simultáneamente los objetivos del crecimiento económico (estimulado a través de políticas de sostén de la demanda), la ocupación plena y la potencialización de los derechos de la ciudadanía [por medio de la oferta de servicios de seguridad y sociales que respondieran en la mayor medida posible a las necesidades de la riqueza, la corrección, la programación, la regulación, precisamente, de un amplio conjunto de prácti-

G. Majone es profesor en el Instituto Universitario Europeo de Fiésolo. A. la Spina es investigador en la Universidad de Macerata. El presente texto es resultado de un trabajo conjunto. Sin embargo, la redacción de “Regulación económica, regulación social, política social”, “La reglamentación comunitaria” y “Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales” es de G. Majone, mientras que la restante es de A. la Spina. El trabajo fue desarrollado en el ámbito del proyecto de investigación del Instituto Universitario Europeo sobre “Regulating Europe”, dirigido por G. Majone. Agradecemos a Guido Corso sus útiles comentarios. La responsabilidad de las tesis sostenidas y de posibles lagunas u oscuridades es por supuesto nuestra. Traducción del italiano de Daniela Bochicchio Ricardelli.

cas socioeconómicas que antes se habían dejado a la lógica del mercado (pensemos en las políticas ambientales, la protección del consumidor y en general todo el ámbito de la regulación social)]. Aunque la persecución de dichos objetivos inevitablemente implicara algunos costos (inflación, aumento del déficit público, elevación de la presión fiscal) y por consiguiente determinadas tensiones sociales, en conjunto era visto en forma muy positiva —por lo menos por ciertos sujetos políticos y algunos sectores de la comunidad científica dedicados a actividades de consultoría y colaboración con las políticas intervencionistas—, ya que buscaba un genuino progreso social, inspirado en valores de igualdad (aunque en su versión reformista y gradualista), y al mismo tiempo era capaz de activar un círculo virtuoso que podía salvaguardar la eficiencia del sistema económico e incluso permitir un incremento de la riqueza total.

Sin embargo, la estanflación de los años setenta mostró cómo a veces los intentos por guiar el crecimiento pueden fracasar sin chistar. Así pues, fuimos testigos de la condena del keynesianismo, que le abrió el camino al monetarismo y a la economía de la oferta (*supply-side economy*), los cuales se convirtieron en la nueva ortodoxia en Estados Unidos y en algunas naciones europeas. Aparte de la política macroeconómica, el Estado intervencionista fue blanco de críticas de ningún modo infundadas, también por lo que se refiere a las otras esferas de actividad antes mencionadas. Así pues, acusaron a sus políticas sociales de haber faltado, precisamente por su universalidad, a los objetivos de igualdad que habían sido declarados, favoreciendo más bien a ciertos medios; la elephantiasis de sus aparatos administrativos, relacionada asimismo con su orientación universalista, fue vista como fuente de ineficiencia y del empeoramiento cualitativo de los servicios, así como de enormes costos financieros; estos últimos, a su vez, finalmente fueron responsables de una “crisis fiscal”,¹ que se produjo por la creciente dificultad de conseguir los medios necesarios para sostener la enorme mole de las actividades estatales.

El principio según el cual el Estado, dentro de las limitaciones establecidas por los recursos disponibles (limitaciones sujetas sin embargo a continuas redefiniciones que no son dictadas por criterios objetivos), puede y debe tratar de satisfacer el mayor número de demandas y necesidades sociales, habría implicado una incontrolable multiplica-

ción de dichas demandas, así como una sobrecarga en los centros de toma de decisiones y en los aparatos de erogación y, en forma más general, una ingobernabilidad de las democracias contemporáneas.²

El descontento de los ciudadanos puede originarse no sólo en un defecto en las prestaciones estatales —respecto de las expectativas de los grupos sociales—, sino también en un exceso en las mismas. La producción normativa del Estado social e intervencionista, en particular, fue vista como sobreabundante cuantitativamente hablando, exageradamente compleja, no orgánica, tecnicista, minuciosa, rígida. Aparte del llamado “aluvión legislativo” —cuyo efecto más relevante es la creciente dificultad para los ciudadanos y los operadores jurídicos de conocer e interpretar el derecho vigente—, otro fenómeno que suscitó muchas preocupaciones, sobre todo en los observadores europeos, es el de la “juridificación” de las esferas sociales y mundos vitales que antes no eran objeto de intervención y estaban reservados al ámbito de la moral, del control social, de los acuerdos privados, de la regulación informal. La intervención del derecho, aunque realizada con las mejores intenciones, de hecho puede implicar una “colonización” nociva.³

Cabe observar que la penetración del derecho en las relaciones sociales que antes no eran jurídicamente importantes, o la extensión y el engrosamiento de las normativas ya vigentes, suelen ser resultado de la crisis o de la crítica de la situación preexistente, gracias a transformaciones culturales, socioeconómicas y políticas en gran medida independientes del Estado, que sin embargo llevan a solicitar la intervención del mismo para que desempeñe funciones de tutela o restauración del equilibrio. Se trata de esferas que pueden estar bastante distantes entre sí y que no se limitan a la actividad económica. Pensemos en la familia y en la crisis del modelo de la autoridad monocrática paterna, a la que a veces corresponde la solicitud de una intervención legislativa y judicial; en las relaciones laborales, especialmente si se refieren a sujetos “débiles”, como minusválidos o mujeres, a las que corresponde una normativa con frecuencia poco flexible, excesivamente cara y en última instancia ineficaz; en los servicios y seguros sociales

² La noción de “sobrecarga” fue elaborada por Easton (1965) en un periodo anterior al debate sobre la ingobernabilidad. Véase también Rose (1976). Entre las posiciones sobre la ingobernabilidad cabe recordar por lo menos las de Crozier, Huntington y Watanuki (1975); y de Luhmann (1981), por un lado, y, por el otro, las de Habermas (1973) y de Offe (1979). Véanse también las reservas sobre este debate que expone Rose (1979).

³ Véase Habermas (1981, pp. 1 005 y ss., trad. it.). La literatura sobre juridificación ya es conspicua. Véanse por lo menos Voigt (1980, 1983); Teubner (1987), y Febbrajo (1987).

¹ Véase la conocida tesis de O'Connor (1973).

que, aunque destinados a extender el gozo de los derechos de la ciudadanía, pueden implicar una multiplicación de los procedimientos burocráticos y una monetización de los derechos que dañan la autonomía y la autenticidad de los “mundos vitales”; en las relaciones interprivadas (por ejemplo, el derecho de arrendamiento) y en el uso cada vez más frecuente de cláusulas contractuales obligatorias; en la administración pública y en el control de la eficiencia y de la imparcialidad de su proceder que, si se lleva a cabo con instrumentos inadecuados —como el penal—, puede tener efectos paralizadores.

En éstos y en otros casos, la expansión del derecho o su engrosamiento (introducción de nuevas sanciones o agravamiento de las ya existentes; recurrir al derecho penal) también fueron resultado de presiones que venían desde abajo. De cualquier modo, la juridificación lleva a una situación de descontento generalizado, de aversión por un Estado no sólo improductivo y gastador (por lo menos desde el punto de vista de algunos contribuyentes), sino también centralizador y tendiente a la intrusión.

Sobre todo en el debate estadounidense acerca de la desregulación, parece haber causas análogas, aunque sólo pertinentes al control de la actividad económica. Se ha demostrado que mantener con vida algunas políticas y agencias reguladoras puede implicar enormes costos.⁴ Además, es posible que la reglamentación resulte económicamente ineficiente. De hecho, con frecuencia se le ha acusado de comprometer la dinámica de la competencia (por ejemplo, al restringir el ingreso de nuevas empresas a determinados sectores, la distorsionar los precios, imponer modalidades antieconómicas en la elaboración de productos o en las relaciones con la mano de obra), provocando un costo que recae tanto sobre todas o algunas de las empresas que operan o podrían operar en un sector, como, en última instancia, sobre los consumidores. Además de producir daños generalizados, la regulación también puede crear beneficios concentrados e injustificados en favor de algunas de las empresas reguladas, que tendrán gran interés en capturar a los reguladores, condicionándolos en su ventaja.⁵ De aquí la creciente popularidad de la regulación, cuyos fracasos fácilmente se relacionan

⁴ Véanse McCraw (1975); Weidenbaum (1977, 1980); *Id.*, y R. de Fina (1978); Christainsen y Haveman (1981); y las reseñas de Joskow y Noll (1981) y Miller (1983); finalmente véase la discusión crítica de dicha literatura en Litan y Nordhaus (1983, pp. 8 y ss.).

⁵ La teoría de la “captura” en realidad fue formulada bastante antes de los años setenta. Véanse Bernstein (1955), y las vehementes condenas de Lowi (1969, pp. 125 y ss.). Para una versión más reciente véase Stigler (1971).

con los del Estado social e intervencionista, y el correspondiente éxito —a los ojos de la opinión pública, los políticos, los expertos— de las propuestas de desregulación, que a su vez podrían quedar inscritas dentro de una tendencia más general hacia la privatización de los servicios públicos, el Estado mínimo, la descentralización de las decisiones, la autorregulación, la desjuridificación y la exaltación del mercado.

Parece pues que, aun con acentos e intensidades que varían de nación a nación, nos encontramos frente a un nuevo estado de ánimo muy difundido, diametralmente opuesto al que caracterizó los años de la reconstrucción posbélica y el *boom* de los sesenta. Además, lemas como el de la desregulación y de las otras estrategias posintervencionistas que antes despertaban sospechas en los ambientes de izquierda por ser expresión del “reflujo moderado”, ahora suscitan un interés cada vez mayor, como hemos señalado, incluso entre las posiciones “progresistas”. Por tanto, la regulación parece perder cada vez más su atractivo, aun entre sus partidarios tradicionales.

Ciertamente las grandes síntesis opuestas (como el Estado benefactor intervencionista y regulador *contra* el Estado mínimo o posintervencionista) sirven para dar forma y voz al “espíritu del tiempo”, que flota tanto en el discurso político cotidiano como en el debate entre los especialistas. Sin embargo, éstas pueden estar a veces tan simplificadas que inducen a malos entendidos y errores. Éste parece ser el caso de la síntesis en cuestión.

Si nos fijamos bien, en la presentación esquemática aquí desarrollada ya se puede observar cómo las distintas tesis sobre la crisis del Estado intervencionista y asistencial no tienen lugar en un discurso siempre coherente y digno de consideración. Por ejemplo, primero se sostiene que los ciudadanos no están satisfechos y por eso deslegitiman a los gobiernos, porque algunas de sus demandas de prestaciones públicas positivas no fueron atendidas, y luego se argumenta que los mismos ciudadanos no están contentos porque, al mismo tiempo, algunas prestaciones públicas positivas turban su esfera privada.

Podría parecer, entonces, que la tesis estuviera ideada para prever que la crisis de legitimación tuviera que producirse casi necesariamente: si el Estado no lo hace, porque no lo hace; si el Estado lo hace, porque lo hace.

En segundo lugar, cabe observar que muchas de estas previsiones (déficit de legitimación, por tanto manifestaciones abiertas y amplias de desacuerdo; ingobernabilidad progresiva de las democracias occidentales; crisis fiscal), formuladas en la primera mitad de los años

setenta, se verificaron, por lo menos en parte, en lo que en efecto ocurrió sucesivamente. En realidad, para ayudarnos a comprender científicamente los fenómenos que éstas consideran, las teorías de la crisis habrían debido especificar qué grupos sociales y en qué condiciones (medidas con qué indicadores) habrían requerido o rechazado qué decisiones públicas. Esto no siempre sucedió. Casi siempre, en cambio, estas teorías se formularon más o menos en función directa a la justificación de ciertas opciones políticas. Así, en muchos casos éstas deben introducirse propiamente en el discurso ideológico.

Una segunda consideración se refiere más específicamente al tema de la regulación. Muchas de las acusaciones antes mencionadas no son infundadas, pero tal vez en ocasiones fueron lanzadas contra el blanco equivocado, o, mejor dicho, contra un blanco demasiado amplio y genéricamente definido. Si delimitamos con más cuidado el objeto del análisis, podremos ver cómo las objeciones dirigidas al Estado intervencionista y a sus políticas económicas y sociales pueden no aplicarse al Estado regulador, y cómo la estrategia de la regulación puede ser, y en efecto lo fue, de central importancia. De hecho, la actividad reguladora del Estado, entendido como un Tercero *super partes* (instancia neutral superior) con poderes normativos y autoritarios del que se espera un empleo de dichos poderes eficaz y públicamente justificable, ya que lo rigen buenas razones,⁶ responde a exigencias que pertenecen a todas las sociedades políticas, o por lo menos a todas las sociedades políticas liberales y democráticas, y no sólo a las sociedades occidentales de la actualidad. En este sentido, la idea del Estado regulador no es nueva. En segundo lugar —y éste en cambio es un dato que se relaciona más estrechamente con la experiencia contemporánea—, la urgencia, la dificultad técnica y la continua redefinición de algunos de los problemas que son objeto de la regulación parecen sugerir que se recurra a instrumentos, procedimientos y organismos en los que el componente de la experiencia tenga una mayor importancia, en comparación con lo que generalmente sucedía en el pasado (por lo menos en los casos europeos), y una importancia menor lo político partidista.

El presente documento se articulará de la siguiente manera: se examinarán en forma esquemática algunas alternativas a la regulación; se presentará el debate italiano sobre la desregulación; se discutirá el

⁶ Desde esta perspectiva, cuando se usa el término “Estado regulador” también se incluyen entidades superestatales, como por ejemplo las comunidades europeas.

significado que se debe atribuir a los términos “Estado regulador” y “reglamentación”; se analizará rápidamente la experiencia estadounidense, particularmente las características y técnicas de las agencias reguladoras, además de la distinción entre regulación económica y regulación social, y la relación entre esta última y la “política social”; se dirigirá la mirada al panorama europeo para señalar los aspectos que lo distinguen del estadounidense y explican ciertas resistencias a la reglamentación, mencionando algunos antecedentes históricos significativos; luego se hablará de la expansión que se está llevando al cabo en la actividad reguladora de la Comunidad Económica Europea (CEE); se concluirá con algunas observaciones sobre los defectos de la regulación y sobre el diseño institucional de las agencias reguladoras europeas.

Alternativas a la regulación

Entre las alternativas a la regulación, las más discutidas tal vez hayan sido, por distintas razones, la nacionalización, el regreso a *laissez-faire* (a partir de los años setenta), y varias formas de autorregulación.

Históricamente, la nacionalización o la municipalización ha sido el equivalente funcional de la regulación de tipo estadounidense en áreas de central importancia como los transportes, las telecomunicaciones y los servicios públicos. En forma más general, esta solución fue adoptada por las empresas en las que las economías de escala hacían inevitable una concentración monopolista, en el supuesto de que el paso de la propiedad privada a la pública habría eliminado el motivo de la ganancia, permitiendo así que los órganos directivos de la empresa actuaran en interés general.⁷ Además, entre las finalidades de la gestión pública de dichas actividades no sólo encontramos el control del poder de monopolio, sino también el desarrollo económico y tecnológico, la redistribución del rédito o la seguridad nacional. Normalmente, la protección del consumidor —sin duda el objetivo más importante, por lo menos teóricamente, de la reglamentación *american style*— se sacrificó en aras de la prosecución de dichos objetivos.

Con frecuencia se habla de la nacionalización formulando las mismas acusaciones lanzadas contra la regulación, o imputaciones incluso más graves, con el fin de exigir la privatización de las actividades eco-

⁷ Véase, en relación con el caso inglés, Prosser (1989).

nómicas nacionalizadas. En estas actividades se puede observar una escasa rentabilidad del capital invertido, una productividad poco satisfactoria de la mano de obra, objetivos ambiguos y contradictorios, prestaciones de bajo nivel cualitativo, por tanto usuarios insatisfechos, interferencias políticas y burocráticas (según una especie de teoría de la captura invertida), y pocos incentivos para los directores.

Sin embargo, estas desventajas no deben estar necesariamente presentes en las actividades manejadas públicamente. De hecho, teóricamente, es imposible imaginar, aun en el caso de actividades en condiciones de monopolio, mecanismos que permitan establecer precios cercanos al costo marginal, controlar la productividad de los empleados y de la calidad de las prestaciones y crear incentivos para una gerencia eficaz. Sin embargo, las empresas en manos públicas que se pueden observar empíricamente tienden a presentar los defectos ya mencionados, tanto porque la creación de proyectos y la activación de mecanismos dirigidos a elevar la eficiencia es algo muy problemático, como porque la gestión ineficiente suele estar directamente determinada por intereses de la clase política. Las dudas sobre la nacionalización, y la correspondiente tendencia a la privatización, no son pues infundadas, y es más bien la regulación, o la re-regulación,⁸ lo que puede constituir un sustituto plausible de la primera, cuando se quieran mantener objetivos cuya prosecución no esté garantizada por el puro y simple restablecimiento de una gestión orientada a la ganancia.

La segunda alternativa, que recientemente parece haber vuelto a tener auge y se propone en sustitución tanto de la nacionalización como de la regulación, es el *laissez-faire*. La idea de fondo, como es bien sabido, es que el libre mercado permita el máximo de satisfacción de los intereses tanto de productores como de consumidores. Sin embargo, también es sabido que un mercado del todo libre puede incurrir en distintos tipos de fracasos que posiblemente impidan la formación de precios competitivos y el gozo en condiciones equitativas, por parte del consumidor y del ciudadano, de ciertos bienes y servicios. Dichos fracasos incluyen la formación de concentraciones monopolistas, la creación de rentas excesivas, la falta de incentivos para proporcionar a los adquirentes de mercancía y servicios información completa y confiable, y la carencia de alicientes para producir bienes públicos (es decir,

⁸ De hecho, después de privatizar monopolios como el de las redes de teléfonos o de la electricidad, en el caso del Reino Unido, fue necesario introducir regulaciones especiales para evitar el peligro de que el monopolio público se transformara en un monopolio privado.

bienes cuyo consumo está caracterizado por la indivisibilidad y no la "excluidabilidad"). La necesidad de impedir que se presenten estas situaciones constituye precisamente la clásica justificación de la regulación,⁹ formulada, por ejemplo, en el campo de las intervenciones anti-monopolistas, incluso mucho antes de la afirmación del Estado asistencial keynesiano y en culturas políticas ajenas a la filosofía de este último.

Además, las actividades económicas que se desarrollan en un régimen de *laissez-faire* pueden crear situaciones externas que recaen sobre terceros ajenos a la relación de intercambio. La regulación también debería suplir a este tipo de fracaso. Finalmente, el Estado a veces puede tutelar derechos de acceso a bienes o prestaciones cuyo gozo no dependa en extremo de la disponibilidad de pagar un precio de mercado (pensemos en la oferta de ciertos servicios, como transportes o líneas telefónicas, en zonas o áreas donde no sería rentable producirlos). A menos de que la garantía de dichos derechos no se excluya por completo del cálculo total de las tareas estatales, es evidente que el *laissez-faire* no puede constituir una respuesta adecuada.

Quienes apelan al abstencionismo estatal, subrayan justamente problemas como los de la idoneidad técnica de las intervenciones reguladoras, su grado de intrusión y su oportunidad en el curso concreto. No obstante, demostrar que la regulación debe ser corregida, o incluso reducida, no equivale a demostrar que tiene que ser eliminada totalmente. En conclusión, como ya hemos dicho, es probable que un mercado completamente libre no coincida con uno dominado por la competencia y colectivamente eficiente. Algunas de las intervenciones reguladoras más características se dirigen precisamente a mantener prácticas competitivas y a eliminar las ineficiencias. En estos casos, por tanto, la filosofía de la regulación se plantea como complemento, y no como antítesis, de la filosofía de la libre empresa y la competencia.¹⁰ Un mercado eficiente presupone un Estado regulador que funcione correctamente.¹¹

Una tercera hipótesis, que llamó mucho la atención a partir de

⁹ Para una presentación tipificada véanse Breyer (1982, pp. 15 y ss.); y Whyne y Bowles (1981, caps. 4 y 5). Sin embargo, el caso del bien público puede requerir formas de intervención estatal distintas a la regulación.

¹⁰ Cabe señalar que dicho intento de corregir un mercado cuyos principios de funcionamiento de todas formas se aceptan, tal vez sea predominante, pero no exclusivo, en la regulación de tipo estadounidense. De hecho, las intervenciones con finalidades de redistribución, o dirigidas a garantizar los derechos universalistas (de los que se hablará brevemente en "Regulación económica, regulación social, política social") se inspiran en un criterio diferente.

¹¹ En forma más general, "todos los sistemas económicos son conjuntos de normas y regula-

finales de los años setenta, es la de la autorregulación de los sujetos económicos propuesta principalmente por los partidarios del neocorporativismo.

La concertación neocorporativa es, como ya se sabe, un sistema de intermediación de los intereses que considera la institucionalización (más o menos formal) de relaciones triangulares recurrentes y privilegiadas entre Estado, empresas y sindicatos de trabajadores.¹² Ésta extiende la contratación colectiva, por así decirlo, a las políticas económicas, sociales, asistenciales, e incluye al Estado en la contratación misma, como una de sus partes.

Además de participar en la formación consensual de las políticas públicas,¹³ las asociaciones empresariales también pueden desempeñar, en su interior, actividades que se acercan a las funciones reguladoras en sentido estricto. En este sentido se ha hablado de “gobiernos privados” (Streek y Schmitter, 1985) y de autorregulación.

Éstas [las asociaciones empresariales] pueden obligar a sus miembros (generalmente no voluntarios) a cumplir las directrices que establecen, para ese sector, cantidades y calidades de producción, precios, inversiones, etc., bajo amenaza de sanciones. Estos castigos incluyen, por ejemplo, el retiro de la licencia, la negativa de proporcionar servicios esenciales, la imposición de sanciones pecuniarias, el retiro de la marca, la exclusión en los concursos para las concesiones. Si bien es concebible que este tipo de coerción legitimada pueda desarrollarse por iniciativa de sujetos privados, configurando “un Estado sectorial dentro del Estado territorial”, en la mayor parte de los casos sucede en cambio que a la asociación privada las autoridades públicas le delegan explícitamente la gestión de un programa específico (Schmitter, 1989, pp. 190-191).

Dichos gobiernos privados, por tanto, en cierta medida comparten la autoridad, típica del Estado, de adoptar y llevar al cabo decisiones

ciones: una economía no regulada es algo inexistente”. Ésta es la proposición de la que parte Thurrow (1980), que prosigue con observaciones fuertemente críticas hacia algunas de las regulaciones existentes.

¹² De la amplia literatura sobre este punto véanse Schmitter y Lehbruch (1979); y Lehbruch y Schmitter (1982).

¹³ Dicha participación integraría el caso de una “regulación social concertada”. Pero aquí el término “regulación” se utiliza en una acepción muy amplia. Para tal uso, véase por ejemplo Lange y Regini (1987, p. 13), para quienes la regulación es “el modo (o mejor dicho... los distintos modos) en que se coordina un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores, se ubican los recursos correspondientes y se estructuran (es decir, previenen o componen) los conflictos reales o potenciales”.

restrictivas. Éstos disponen de medios de coerción propios, autónomamente empleados, o pueden recurrir, para garantizar la ejecución de sus decisiones, a la tutela ofrecida por el aparato estatal (por ejemplo a través del reconocimiento judicial de su obligatoriedad). Además, la actuación de los programas reguladores, debería resultar más fácil y eficaz, ya que se hace responsables a los destinatarios mismos. La legitimación de la autorregulación, finalmente, debería encontrar menos dificultades en comparación con una reglamentación impuesta desde arriba, tanto en los grupos sobre cuya conducta incide, como en la opinión pública. De hecho, los representantes de los grupos participan directamente en la adopción de los acuerdos y a veces en su realización, con lo que los legitiman y atraen sobre sí, y no sobre el sistema político, posibles descontentos de la base. En un clima de desconfianza hacia el expansionismo de la esfera estatal, la opinión pública tendería a ver con buenos ojos que el Estado se inmiscuyera lo menos posible en problemas que pueden ser resueltos en forma autónoma por los interesados directos (véase Streek y Schmitter, 1985b, especialmente pp. 74 y ss.).

Entonces la solución neocorporativa se refiere tanto al nivel *macro* de la gobernabilidad de las democracias contemporáneas como a los niveles *meso* y *micro* de la regulación de las actividades económicas. Respecto al primer nivel, aquélla permitiría una reducción y una agregación de las demandas sociales, adquirir el consentimiento de amplias franjas de la ciudadanía y, finalmente, mantener por lo menos parte de las políticas sociales y económicas del Estado benefactor. Esta solución gozó de cierta popularidad tanto en el campo académico como en la práctica política, y sus partidarios llegaron a predecir una irresistible evolución hacia formas de reorganización neocorporativa del capitalismo. Sin embargo, su popularidad fue disminuyendo en los años ochenta, y las tesis sobre la relación entre neocorporativismo y gobernabilidad sufrieron numerosos desmentidos. Evoquemos, sin un orden preciso, fenómenos como la creciente internacionalización de los mercados, la difusión de necesidades “posmateriales”, de movimientos *single-issue*, del sindicalismo autónomo y de sectores económicos inmersos, que son ajenos al enfoque neocorporativo, no se pueden explicar a partir de éste y en parte tienen lugar no obstante, o incluso contra, los pactos sociales concluidos por los vértices de las asociaciones sindicales de masa. Contrariamente a algunas de sus ambiciones iniciales, el neocorporativismo y los gobiernos privados no pueden proponerse como una respuesta de largo alcance al problema de la gobernabili-

dad,¹⁴ sino cuando mucho como una respuesta parcial, cuyo buen funcionamiento, además, depende de condiciones que les son ajenas.¹⁵

No obstante, los gobiernos privados podrían seguirse viendo como una solución a problemas circunscritos: no los de la legitimación y de la contención de las expectativas respecto del sistema político global, sino más bien la autorregulación (que por los motivos mencionados se considera preferible a una reglamentación dictada desde arriba) de las actividades socialmente deseables, tanto para promover dichas actividades como para eliminar efectos externos indeseables. Sin embargo, incluso tal conclusión no parece aceptable, a menos que esté fuertemente calificada.

Cabe señalar, sobre todo, que sólo las actividades económicas en las que aparecen actores colectivos son sujeto de autorregulación. De hecho, los sujetos de autorregulación son las empresas, y en todo caso las asociaciones entre productores. Por tanto, ésta no sólo nunca se referirá a las actividades no económicas, sino tampoco a las áreas en donde operan sujetos entre los cuales no hay ningún nexo asociativo (ni siquiera en la forma más blanda de pertenencia a gremios, cámaras de comercio, etcétera).

Así pues, no todos los sectores productivos serán igualmente propensos a la autorregulación. Por ejemplo, aquéllos en los que las asociaciones entre productores están mejor organizadas, son más fuertes, y como tales pueden inducir a la obediencia a los recalitrantes, sin duda tendrán ventajas en una autorregulación. Pero también habría que considerar aspectos como el tamaño de las empresas que operan en el sector, el grado de avance tecnológico de los productos (que, si es elevado, hace que la heterorregulación sea más difícil y a veces contraproducente) y la diversificación de los bienes producidos.¹⁶ Luego habría que tener en cuenta condiciones externas a la actividad productora, como la eventual atingencia de la misma a valores no materiales

¹⁴ Desde sus primeros artículos, Lehbruch subrayó la oportunidad de circunscribir el ámbito de aplicación de la solución neocorporativa sólo a algunos sectores de las políticas públicas, es decir las económicas, de réditos y sociales. Véase *Ibidem* (1977).

¹⁵ Aquí no vamos a discutir ampliamente las críticas a las que se sometió la teoría del neocorporativismo. Nos remitimos, sobre la supuesta tendencia del capitalismo a organizarse, a Lash y Urry (1987). Acerca de los factores que explican la afirmación y estabilización del orden corporativo, véase por ejemplo Pappalardo (1983, 1984). Sobre la supuesta correlación entre neocorporativismo y mejoramiento de las prestaciones del sistema político, nos permitimos remitirnos a La Spina (1986).

¹⁶ Véase la tipología de los sectores económicos propuesta sobre la base de estas variables por Hollingsworth y Lindberg (1985).

(lo cual, por lo menos teóricamente, induce a la heterorregulación), así como la presencia y el grado de organización de los movimientos de consumidores, ambientalistas, residentes de áreas interesadas por las características externas de una actividad productiva, etc. Todos estos factores hacen que se modifiquen los problemas objeto de regulación, las técnicas elegidas, las modalidades de representación del interés público y, finalmente, la idoneidad y la dificultad de poner en práctica una solución autorreguladora. En conclusión, podemos encontrar formas y grados de autorregulación muy distintos entre sí.¹⁷

Para finalizar, si bien es cierto que, respecto de la regulación, la autorregulación (aunque habría que especificar en cuál de sus formas) puede ser menos cara de administrar para el erario público, más fácil de legitimar por parte de sus destinatarios, más ágil en su gestión y más consciente de los problemas específicos a los que se dirige, también es cierto que en sí es estructuralmente inadecuada para considerar los costos dispersos que la actividad económica en cuestión coloca sobre sujetos que están fuera de los gobiernos privados. Por lo tanto, podemos intuir, y con frecuencia se observa en la práctica, que el punto de vista de la ciudadanía deberá ser adoptado y reconocido antes de poner en marcha la autorregulación o, si éste fuera el caso, antes de sustituirla por la legislación y por la reglamentación estatal,¹⁸ mediante la introducción de obligaciones, normas y controles de gran rigurosidad.¹⁹ El Estado continúa siendo el responsable en última instancia de los resultados de la autorregulación, lo cual puede llevarlo a dictar reglas

¹⁷ Véase Boddewyn (1985), quien encuentra sólo en el sector de la publicidad las siguientes formas de control: autodisciplina (normas adoptadas y aplicadas por la propia empresa); autorregulación pura (normas adoptadas y aplicadas por un determinado sector productivo); autorregulación por cooptación (el sector involucra a sujetos externos, como expertos, representantes de los consumidores, etc.); autorregulación negociada (con actores colectivos externos, como oficinas de gobierno, asociaciones de consumidores, etc.); autorregulación obligatoria (el Estado impone a un sector la adopción y aplicación de ciertas normas, posiblemente concertadas con otros actores); regulación pura (el Estado monopoliza la adopción y aplicación de las normas).

¹⁸ Esta problemática se acerca a la que señala el concepto de derecho "reflexivo", es decir "regulador de la autorregulación", propuesto por Teubner (1982, 1983).

¹⁹ Véase el caso examinado por Traxler (1985), que concluye de la siguiente manera (p. 163):

... un sistema regulador eficaz de tipo asociativo no se basa sólo en ciertas precondiciones estructurales de naturaleza organizativa específica, sino también en condiciones *externas* a las propias asociaciones. Estas últimas son necesarias para la supervivencia del sistema, ya que las asociaciones que desempeñan funciones públicas están particularmente sujetas a riesgos de desestabilización y defección (Olson). Estos riesgos crecen en proporción directa a la extensión del área que éstas representan, porque la heterogeneidad de los intereses de los miembros tiende a intensificar los problemas de integración interna.

más explícitas que en el pasado en presencia de sectores autorregulados (como por ejemplo en el caso de la disciplina de las aseguradoras en el Reino Unido).²⁰

Para concluir, la autorregulación es una solución parcial, ya que sólo se refiere a algunos sectores de la actividad económica, y es incompleta incluso para estos sectores. Ésta no representa entonces una auténtica alternativa al Estado regulador, como tampoco el *laissez-faire* y la nacionalización. Esto no significa que se deba renunciar sin más a las ventajas que la autorregulación indudablemente conlleva, o que se devalúe la importancia de la libre iniciativa privada, o que se excluya en cualquier caso que algunas actividades puedan ser manejadas privadamente por el aparato público. Cada una de estas hipótesis, sin embargo, presupone una regulación adecuada (o en ciertos casos, si se prefiere decirlo así, una metarregulación), más o menos tendiente a la intrusión según la naturaleza de la actividad y de los problemas que se estén considerando. Tampoco el Estado regulador constituye una alternativa a la libre iniciativa, a la autorregulación o a la gestión pública. Por el contrario, éste se plantea como una condición indispensable para su desarrollo.

El debate italiano sobre la desregulación

En el contexto europeo, la idea de que la regulación pudiera constituir una forma distinta de *elaborar políticas* comenzó a surgir, en forma un tanto paradójica, sólo en ocasión del debate sobre la desregulación. De aquí las comunes confusiones acerca de los significados de estos conceptos y de su relación con otros como los de privatización, desreglamentación y re-regulación.

En el debate sobre la desregulación que se inició en los años ochenta, no faltaron aportaciones significativas por parte de estudiosos italianos, sobre todo de juristas. A aquélla se le veía como un desmantelamiento total o como una supresión parcial de las normas existentes (que, en la situación italiana, eran principalmente de origen legislativo), ya que se volvían, según el caso, inútiles, opresivas, ineficaces, o

²⁰ Una hipótesis muy interesante es aquélla en la que se activa una competencia entre regulación estatal y autorregulación (regulaciones paralelas). La primera a veces puede *agregarse* a la segunda, interviniendo en algunos de los casos donde ésta resulta ineficaz, y proporcionando un término de comparación para juzgar la idoneidad. Véase Kay y J. Vickers (1990, pp. 239-240).

estaban mal redactadas y producían, en resumen, efectos indeseables.²¹

En las primeras peticiones de desregulación, sin embargo, también había otros motivos, originados en parte por sugerencias de procedencia estadounidense y en parte dictados específicamente en nuestro país (Italia). En una eficaz síntesis de este nuevo clima político y cultural, Amato observa que “la idea [...] que se encuentra debajo de la palabra desregulación es una idea con muchas puntas”: la primera es el redescubrimiento del mercado; la segunda es “la exigencia de mayor responsabilidad de cada cual respecto de las propias necesidades y respecto a la esfera social en el sentido más amplio, hasta ahora dejada demasiado en manos de instituciones e instrumentos de protección”; la tercera es la “voluntad de dejar menos espacio a la burocracia en nuestras vidas” (Amato, 1985, p. 161). Además, según Amato, la ejecución de la desregulación también comprende cosas distintas entre sí: en primer lugar, obviamente, menos reglas, por tanto la supresión de algunas de las ya existentes; pero también, en segundo lugar, otras normas más simples y eficaces, y finalmente reglas adoptadas no por el parlamento sino por el gobierno al que se le haya dado el poder de regular.²²

Esta reconstrucción es totalmente correcta en el plano histórico: sin duda es cierto que los diferentes motivos antes mencionados se esgrimían y se esgrimen todavía en el debate en cuestión. Pero evidentemente esto resulta más difícil de manejar para quienes desean hacer una aplicación más rigurosa de la misma desde el punto de vista lógico conceptual, ya que al mismo término se le atribuyen significados que son contradictorios entre sí: *a)* menos reglas; *b)* reglas de un tipo nuevo; *c)* reglas de distinta fuente (y tal vez incluso más reglas, ya que la potestad reglamentaria del gobierno podría ejercerse con una gran frecuencia al verse libre de los obstáculos parlamentarios). Además, esta ambivalencia semántica está dictada precisamente por la fidelidad histórica: es reflejo de la novedad de la idea de desregulación, por tanto también de las aproximaciones y confusiones en el uso que se hace de la misma.

Un orden conceptual, dictado también por la exigencia de fijar relaciones entre la desregulación y otro término muy empleado, la “des-

²¹ Volvemos a encontrar esta concepción, por ejemplo, en Ichino (1984), en Giugni (1986) y en la mayor parte de las contribuciones contenidas en Cassese y Gerelli (1985).

²² Amato (1985, pp. 163 y ss.). El autor evoca al respecto los trabajos de la subcomisión sobre la desreglamentación, nominada por el presidente del Consejo y presidida por Sabino Cassese, cuyas propuestas luego fueron publicadas en *Foro italiano*, V, 1986, pp. 113 y ss.

reglamentación”, fue presentado por Martines, quien distingue diferentes acepciones del segundo término. La desreglamentación *de jure*,²³ si se toma en su sentido amplio, puede tener cuatro significados: a) total renuncia del Estado a disciplinar ciertas materias o actividades; b) desregulación, es decir

entrega a poderes particulares de una parte de la disciplina de determinadas materias o actividades, que puede ir acompañada de un área de intervención normativa reservada a los poderes públicos con la finalidad de dirigir y coordinar, a través de normas generales y de principio, la producción normativa de los particulares [y por tanto la] “reducción de la intervención de los poderes públicos en las actividades económicas [...] leyes y actos administrativos para liberalizar nuevamente el mercado” (Martines, 1987, pp. 865-866 y 868);

c) legislación negociada, es decir predisposición material del contenido de la ley, aunque formalmente adoptada por el parlamento, por parte de o en acuerdo con sujetos externos al mismo (entidades locales, representantes de grupos, sindicatos, etc.); d) desnacionalización, que ocurre

cuando el Estado, titular de una empresa o actividad, decide retirarse de dichos campos de intervención y confiar totalmente a particulares la correspondiente disciplina, que por tanto obedecerá, en el caso de actividades económicas, a las reglas del libre mercado (Martines, 1987, p. 872).

En cambio, la desreglamentación en sentido técnico se define como un traslado de la función normativa (“sobre materias o actividades determinadas”) de la sede legislativa estatal a otra sede. “En este significado, la desreglamentación no implica el cese de la disciplina sino sólo su transformación de legislativa (de primer grado) a reglamentaria (de segundo grado)” (Martines, 1987, p. 867).

Ahora bien, si exceptuamos la acepción amplia *a* (en la cual tal vez se podría hablar de desjuridificación), podremos observar cómo en los otros casos la desreglamentación no concuerda con la eliminación de cualquier forma de regulación jurídica, sino más bien, usando las palabras de Amato, coincide con una regulación jurídica “nueva y di-

²³ Véase Martines (1987). El autor también habla de una desreglamentación *de facto*, que sale de nuestro tema. Ésta se verifica en los casos de desuso, inobservancia general, aplicación contradictoria de una norma, cuando no se acompaña la creación por vía consuetudinaria o interpretativa de una nueva norma. Sobre la desreglamentación, véase también la reciente reseña de Demuro (1989).

ferente”.²⁴ Por tanto, el concepto desreglamentación no es el opuesto de regulación. Por lo que se refiere a su significado técnico, en esta acepción la desreglamentación debe entenderse incluso (como veremos más adelante) como una condición *sine qua non* de la regulación administrativa. Sin embargo, para nuestros fines queda por precisar cuál es la significación de este término.

Estado regulador; reglamentación

Un Estado regulador, como se puede intuir, es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Generalmente éstas se referirán a ámbitos de actividades en los que se establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente. El Estado regulador también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.

Un Estado así no debe confundirse con el que planifica la economía, o con el Estado que eroga directamente las prestaciones, ni con el que es guardián nocturno. Para trazar esta distinción en forma lo suficientemente clara, sin embargo, hay que detenerse con mayor detalle en el significado, o mejor dicho en los posibles significados, de regulador y regulación. De hecho, dependiendo del sentido elegido, los contornos del Estado regulador pueden esfumarse y confundirse con los de otros tipos de Estado.

En una acepción muy amplia, como la que encontramos por ejemplo en la cibernética, la regulación consiste en adoptar medidas adecuadas para producir consecuencias tangibles, previstas y deseadas en una situación real seleccionada por el regulador, de tal manera que dicha situación, denominada *A* en un momento hipotético anterior a la aplicación de las medidas, tienda a transformarse, por efecto de las mismas, en la diferente situación *A'*, dotada de nuevas características gratas,

²⁴ Para no generar equívocos, el término “desreglamentación”, entendido en sentido amplio, tal vez se podría sustituir directamente, según el caso, por “legislación negociada”, “desnacionalización”, o bien por una locución menos ágil de “desregulación”, pero que también es menos ambigua y genérica, como “agilización”, “flexibilización” o “restricción del ámbito de aplicación” de las normativas legislativas existentes.

y/o carente de características anteriores no gratas. Podemos considerar el termostato, cuyo uso permite regular la temperatura de un ambiente.

Obviamente, la actividad reguladora que aquí más nos interesa es la que desarrollan órganos del Estado. Si se acepta la amplia definición anterior, se deberá considerar como regulación, por ejemplo, el establecer medidas para reprimir una determinada conducta a través de sanciones aflictivas, pero también el desalentar dicha conducta mediante el ofrecimiento de recompensas por cumplir con distintas actividades (o por la abstención de la conducta no deseada); la incentiva-ción, por medio de recompensas o castigos, de comportamientos que se consideren deseables en sí o instrumentalmente respecto de beneficios ulteriores, y la erogación de prestaciones que no asumen la forma de premio o castigo (pensemos en las prestaciones de un servicio sanitario nacional) pero que pueden ser vistas como medios cuya finalidad es obtener un estado deseado de cosas (en el caso de que se trata, la salud de los destinatarios, cuya consecución a su vez les permite trabajar y vivir bien, etcétera).²⁵

Por lo que se refiere a los sujetos de la regulación estatal, siguiendo la definición amplia, entre éstos quedarían incluidos el legislador, las cortes, los órganos de la política económica, financiera, crediticia y monetaria y los aparatos de gestión de los servicios sociales, puesto que todos desarrollan actividades dirigidas a modificar algunas situaciones determinadas en un sentido deseado. Es evidente que así nos veríamos obligados a incluir en la definición prácticamente a todos los componentes del aparato estatal y a todas las actividades que éste puede desarrollar, lo cual nos impediría distinguir al Estado regulador de otras formas de Estado. La definición amplia, en consecuencia, debe dejarse de lado. Entonces, la regulación estatal aquí se entenderá no como la prosecución de cualquier resultado a través de cualquier instrumento de intervención público, sino como la prosecución, como ya se dijo, de ciertos resultados (condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, au-

²⁵ Véase la discusión sobre este punto de Mitnick (1980, pp. 1 y ss.), quien ofrece la siguiente definición de regulación en su sentido amplio: "restricción intencional del ámbito de elección en la actividad de un sujeto, llevada al cabo por una entidad que no es una de las partes en cuestión y no está directamente involucrada en la actividad". Aportando ulteriores características, Mitnick llega a una definición más específica: "la regulación es el control de una actividad privada, por parte de una administración pública, sobre la base de una regla establecida en interés público". Para una posición semejante, véase también L. Hancher y M. Moran (1989b). Sin embargo, como veremos más adelante, incluso esta definición no resulta estar lo suficientemente caracterizada. Para una discusión más extensa sobre la acepción amplia de regulación debemos remitirnos a La Spina (1989, pp. 293 y ss.).

sencia de efectos externos perniciosos de actividades normalmente desarrolladas por privados) a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción (aflictiva, sobre todo, pero no exclusivamente).

Si bien con frecuencia el debate italiano y europeo ha abordado el tema de la desregulación sin detenerse a establecer un concepto unívoco de regulación, no puede decirse que pase lo mismo en el panorama estadounidense. Por supuesto, a menudo también en este caso el concepto se emplea en forma genérica.²⁶ Sin embargo, la particular experiencia institucional de este país hace que por lo general el uso del término designe una forma de intervención pública bastante bien caracterizada. Vemos un reflejo de ello en la literatura. Entre las definiciones comunes, una de las más convincentes fue formulada por un sociólogo del derecho, Philip Selznick (1985), según el cual por "regulación" debe entenderse "un control prolongado y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye una importancia social". Esta definición está de acuerdo con el uso común en Estados Unidos, donde el término en cuestión, aunque no en forma de adjetivo, suele emplearse para designar precisamente la actividad reguladora llevada a cabo por las agencias. Lo mismo sucede con el término simétrico de desregulación. Sin embargo, por lo que se refiere a las tareas de las agencias, algunos autores hablan, tal vez con mayor precisión, de regulación administrativa, que sería una especie dentro del género de las medidas típicamente adoptadas por el Estado regulador,²⁷ que gobierna a la sociedad privilegiando precisamente el establecimiento de reglas (incluidas también, por ejemplo, las de fuente

²⁶ Véase un autor influyente como George Stigler (1981, p. 73), iniciador entre otras cosas de la teoría económica de la regulación, quien usa una definición extremadamente amplia:

el término "regulación" se refiere, a juzgar por las apariencias, a un intento por parte del Estado de dirigir la conducta [...] de entidades no estatales [...] [por tanto] es evidente que [éste] cubre toda la zona de conexión de las relaciones entre público y privado y también incluye, además de áreas tradicionales como los servicios de utilidad pública o la política antimonopolista, lo siguiente: todas las intervenciones públicas en el mercado de recursos [...], todas las actividades de percepción de sumas de dinero por parte del aparato público [...], los pagos que toman la forma de adquisiciones en mercados abiertos, y finalmente todas las intervenciones públicas sobre la producción, venta o adquisición de bienes y servicios. La regulación pública incluye, en consecuencia, la mayor parte de las finanzas públicas, un alto porcentaje de la economía monetaria y financiera y del comercio exterior, amplios sectores de la economía del trabajo, agrícola e inmobiliaria, y la economía del bienestar.

²⁷ Véase Stewart (1988, p. 100). También Jarass (1988) se encamina en el mismo sentido, refiriendo la regulación sólo a las actividades económicas y sin considerar la regulación administrativa. Véanse también Litan y Nordhaus (1983, pp. 5-6) y Fick (1961).

legislativa o jurisprudencial), y no la gestión directa o la creación *ex novo* de esferas de actividad. Obviamente, Selznick se refiere a la regulación administrativa, que de ahora en adelante denominaremos “reglamentación”.

Es evidente que tal definición restringe mucho el campo semántico del término. Ante todo, la reglamentación se refiere sólo a actividades de por sí socialmente útiles, que deberán efectivamente controlarse, canalizarse y en cierta medida modificarse, pero que también deberán protegerse y estimularse, dentro de los límites de lo que se considere posible y legítimo. Esto implica, en segundo lugar, que los reguladores tiendan a no valerse únicamente de comandos y controles impuestos por su autoridad, sino a buscar más bien que los regulados se involucren y colaboren, incluso a través del uso de instrumentos poco o indirectamente coercitivos, o de premios. En tercer lugar, normalmente estas actividades son llevadas a cabo por organizaciones. Por tanto, la reglamentación se dirige sobre todo a estas últimas.

Además, el control es “prolongado y enfocado”, y lo ejerce un organismo constituido o equipado de alguna manera para ello. Éste no se limita a adoptar un acto legislativo, sino que también es un proceso continuo de observación de la actividad a regular, una evaluación de los intereses en juego, un ajuste o reajuste de las reglas según las circunstancias. El enfoque implica a su vez que el organismo regulador sea competente sólo para un asunto circunscrito y se valga de la intervención decisiva de expertos en la materia.

Como ya dijimos, es un acto legislativo el que sanciona los objetivos de una política reguladora y el que le delega la correspondiente competencia a una agencia,²⁸ misma que gozará luego de una notable autonomía de acción, con frecuencia incluso respecto del poder ejecutivo. Entre las posibles actividades desempeñadas por una agencia, las que aquí nos interesan son sólo, como de hecho resulta evidente por lo que hemos dicho hasta ahora, las que llevan a establecer reglas. Además, las medidas reguladoras elegidas, tocando derechos tutelados

²⁸ Joskow y Noll (1981, p. 3). Cabe observar que en el uso estadounidense *agency* es un término comodín. Véase Freddi (1975), quien habla de agencias efectivamente dotadas de autonomía y especificidad funcional atribuidas por una legislación capacitadora (como las reguladoras), pero por lo general dedicadas directamente a la producción y erogación de servicios, en una jurisdicción territorial circunscrita, sobre la base de una autonomía incluso financiera y de un modelo de organización tomado en préstamo de la empresa privada (a diferencia del de las agencias reguladoras). Pensemos en la Tennessee Valley Authority, o la N.Y. State Urban Development Corporation, o la Port of N.Y. Authority. En el presente texto, el término “agencia”, aunque usado sin adjetivos, se referirá exclusivamente a las agencias reguladoras.

incluso constitucionalmente, deben ser adoptadas siguiendo elaboradas normas de procedimiento y probatorias (Noll, 1985b, pp. 9-10). Finalmente, los organismos reguladores gozan de poderes casi judiciales, como el de imponer el cese de ciertas actividades; casi legislativos (el observador europeo hablaría precisamente de poder reglamentario), consistentes en adoptar reglas de conducta obligatorias; administrativos y de gestión, permitiendo interferencias que incluso penetran en la actividad empresarial; ejecutivos; de investigación y de programación, que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de la intervención y recomendación de una nueva legislación (Cushman, 1941, pp. 5-10).

En resumen, la noción de reglamentación propuesta incluye formas de intervención que se caracterizan de acuerdo con los sujetos que las llevan al cabo, la posición de independencia de estos últimos, los procesos de toma de decisiones seguidos por los mismos y la especificidad de la materia de su competencia. Los sujetos de la reglamentación son organismos compuestos sobre todo por funcionarios públicos y expertos. Éstos son relativamente independientes de la política de los partidos, lo cual podría acarrear problemas de legitimación en la operación de las agencias. La legitimación necesaria, sin embargo, puede llegarles en parte por la competencia y el prestigio personal de sus componentes. Además, las agencias están institucionalmente expuestas a las solicitudes de los grupos interesados. Tanto las reglas como las excepciones que éstas ratifican son fruto de procesos de toma de decisiones en los que por lo menos se intenta, y seguido se alcanza, un acuerdo con los destinatarios. Este elemento consensual también puede actuar como factor de legitimación. Como veremos más adelante, la gama de técnicas reguladoras a disposición de las agencias es muy amplia. Éstas incluyen sanciones de tipo informal, o ideadas *ad hoc*, así como subsidios o incentivos en forma de premios.²⁹ Estas características hacen que la reglamentación constituya una forma particular de intervención reguladora.

Ahora podemos regresar a la noción de Estado regulador. Éste podría entenderse no sólo como un Estado que interviene sobre todo a través de reglas, sino también, más específicamente, como un Estado que, al hacerse cargo de esta tarea, tiende a valerse de la reglamenta-

²⁹ Siempre que su erogación sea elástica y competencia de las agencias, y no se deriven en forma automática de disposiciones normativas generales.

ción, cuando es posible y oportuno, como forma de intervención reguladora. Aquí utilizaremos la noción con este espíritu.

El Estado regulador, por tanto, puede distinguirse netamente del Estado social, “dispensador de bienes”,³⁰ así como del Estado intervencionista y planificador, y no se le aplican muchas de las críticas que suelen dirigirse a estos últimos. De hecho, éste no emprende programas muy probablemente destinados al fracaso, como satisfacer todas las demandas sociales, o la gestión global del desarrollo socioeconómico, sino que pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscritos, respetando, en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados. La delegación a una agencia hace que la actividad reguladora dependa menos de contingencias electorales y, por lo menos en teoría, hace que sea más incisiva, porque está desligada de cuando menos algunos de los posibles poderes de veto. En comparación con el Estado social y/o intervencionista, en consecuencia, un Estado regulador entendido en el sentido anterior podría encontrar problemas menores de consenso y gobernabilidad.

El Estado regulador puede distinguirse netamente también del Estado abstencionista. Éste se inspira en el principio de que las actividades económicas deben controlarse en mayor o menor medida, por lo que se refiere tanto a su dinámica interna como a sus efectos externos. Sin embargo se respeta su autonomía, y tampoco se pretende crearlas *ex nihilo*, o alterar radicalmente su funcionamiento. Desde esta perspectiva, el Estado regulador se comporta entonces como Estado limitado.

Cabe señalar que un Estado regulador se valdrá, con frecuencia, aunque no en forma exclusiva, de la reglamentación, consistente, como ya dijimos, en el control continuo y enfocado de las actividades reguladas (este control muestra, como veremos más adelante, modalidades y grados de intensidad extremadamente variables). Éste también puede emplear otros instrumentos reguladores, mismos que ya hemos mencionado: la política judicial (por lo menos en los sistemas de derecho consuetudinario); la legislación; técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación (impuestos o tarifas, derechos transferibles, subsidios, autorregulación, concesión de franquicias); además de instrumentos reguladores sólo en sentido amplio, como la gestión directa de ciertas actividades *a latere* de las reguladas (por ejemplo, la fusión

de informaciones o la promoción de la investigación y desarrollo), etc. Aquí ofreceremos una presentación seguramente desequilibrada de esta gama de instrumentos. La razón es que algunos de ellos son mucho más conocidos y han sido más estudiados en Europa respecto de la reglamentación y de las técnicas reguladoras que le son complementarias o alternativas.

Ciertamente, como lo sostienen los partidarios de la desregulación, existe el riesgo de que la maquinaria reguladora implique costos de gestión excesivos y produzca controles miopes e ineficaces, o por el contrario omnipresentes y que obstaculicen el desarrollo de las actividades reguladas, imponiendo sobre las mismas costos innecesarios. Sin embargo, estas críticas, si se entienden correctamente, apuntan a un Estado hiperregulador, por así decirlo, y no a un Estado regulador. En otras palabras, los posibles defectos de la reglamentación (así como los de otras medidas reguladoras) y la correlativa necesidad de emplear a veces instrumentos distintos a la reglamentación misma deben tomarse en serio, pero pueden corregirse no tanto renunciando a algunas características distintivas del Estado regulador —enfoque de problemas específicos, procesos de toma de decisiones en los que sea importante la intervención de los expertos, recurrir a las agencias cuando es oportuno— sino más bien mediante un diseño adecuado de las soluciones reguladoras, y en particular de las agencias mismas.³¹

Es probable que en muchos casos la imagen del Estado hiperregulador sea la más cercana a la realidad empírica (véase Cassese, 1985). Sin embargo, esto sólo significa que la idea del Estado regulador es (también) una idea *normativa*, que puede fungir como guía en la evaluación de —y en la intervención sobre— sistemas político-administrativos concretos. Desde esta perspectiva, la idea no es distinta a las ideas de Estado social, Estado planificador o Estado abstencionista, que también poseen una validez normativa. Las diferencias sustanciales se ubican más bien, como se ha mostrado, en el plano de las descripciones que se derivan de cada una de estas ideas.

³⁰ Sobre las distintas formas en que se puede entender la función distribuidora, véase Corso (1990).

³¹ Nos permitimos remitirnos a Majone (1979) y, para una discusión más amplia sobre la naturaleza, posibilidades y límites de la intervención de los expertos, *Ibidem* (1989, pp. 95 y ss., y 116 y ss.).

Los sujetos y las técnicas de la reglamentación en Estados Unidos

La creación del primer ejemplo de agencia reguladora estadounidense (el Steamboat Inspection Service) se remonta a 1837. Sin embargo, a fines del siglo pasado es cuando ocurre la primera verdadera “explosión” de regulación administrativa, con las medidas antimonopolistas y sobre los servicios públicos. Una de las agencias federales más importantes, la Interstate Commerce Commission, se instituye de hecho en 1887. Una segunda oleada reguladora coincide con el *New Deal*, y se refiere, por un lado, al control de la actividad crediticia y de la bolsa de valores y, por el otro, a la garantía del asociacionismo sindical. La tercera oleada se inicia a partir de los años sesenta, con el surgimiento de la denominada “regulación social”, de la que hablaremos un poco más adelante.

Así pues, el número de agencias reguladoras federales creció considerablemente. Hoy se cuenta con más de ochenta (Litan y Nordhaus, 1983, p. 46), que se dividen en dos tipos: agencias ejecutivas (*executive branch*) y agencias independientes. Las primeras están compuestas por miembros que son elegidos y pueden sustituirse por una decisión discrecional del presidente de Estados Unidos. Los miembros de las segundas, en cambio, normalmente son nominados por el presidente y confirmados por el senado, y sólo pueden ser destituidos por causas específicas preestablecidas.³² Entre las agencias independientes se encuentran, por ejemplo, la Federal Trade Commission, que administra las normas referentes a las prácticas comerciales fraudulentas; la Securities and Exchange Commission, que controla la información destinada a los propietarios de partes de capital y las transacciones de títulos; la Interstate Commerce Commission, que controla los precios, las líneas y los servicios ofrecidos por las compañías de transporte terrestre. Entre las agencias dependientes podemos recordar, en cambio, la Environmental Protection Agency, que establece normas de calidad ambiental y formula programas de contención de emisiones contaminantes de las industrias, con frecuencia manejados por agencias de los estados miembros; la Occupational Health and Safety Administration, que adopta y aplica normas en cuanto a la seguridad y salud en el trabajo; la National Highway Traffic Safety Administration, que establece normas de seguridad para los automóviles.

³² Sobre los dos tipos de agencia, véase Massel (1961).

Por supuesto, las agencias independientes gozan de una mayor libertad de operación respecto de las ejecutivas. En muchos casos, sin embargo, estas últimas también siguen una política reguladora que se deriva en gran parte del mandato legislativo y que no puede ser modificada fácilmente por el presidente en turno. Las modalidades operativas de las agencias muestran concretamente un *continuum*, más que un corte neto, de los grados de independencia. Si se considera el fenómeno en conjunto, es precisamente esta independencia, como ya hemos observado, lo que constituye su rasgo más característico e interesante, pero sobre el cual no han faltado críticas, incluso fuertes: se ha constituido ya un verdadero *fourth branch of government*, cuyos principales defectos son en primer lugar la irresponsabilidad política y luego la falta de coordinación entre las competencias de las distintas agencias, que con frecuencia se sobreponen y se contradicen una a otra. Ahora no podemos entrar en detalles en cuanto a estas críticas, que tocan ciertamente dos nudos problemáticos de fundamental importancia. Baste decir que los problemas de la responsabilidad y de la coordinación son auténticos y no deben hacerse a un lado, pero podrían enfrentarse no tanto renunciando totalmente al instrumento de la agencia, sino más bien sometiéndolo a una mezcla adecuada de controles (parlamentarios, judiciales, por parte del ejecutivo, y finalmente internos a las propias agencias).³³ Regresaremos brevemente sobre este punto en “Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales”.

Las técnicas reguladoras empleadas por las agencias son muchas. Mencionaremos sólo las más importantes.³⁴

1) Establecimiento de normas, es decir, de reglas referentes a una determinada categoría de productos o procesos productivos que exigen universalmente la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos, o la adopción de ciertas conductas por parte de las empresas que los producen. Los reguladores deben consultar una amplia gama de sujetos (representantes de los consumidores, productores de materias primas o tecnologías, empresas, clientes de la empresa, empleados y sus representantes sindicales, otros organismos públicos), lo cual

³³ Al respecto, con una amplia reseña de la literatura estadounidense y británica, véanse Baldwin y McCrudden (1987); Litan y Nordhaus (1983, pp. 59 y ss., 133 y ss.); Breyer (1982, pp. 341 y ss.); De Muth (1984); y Wood, Laws y Breen (1981).

³⁴ Para un desarrollo extenso, véase Breyer (1982, pp. 36 y ss.).

implica un proceso de establecimiento de normas largo, complejo y con frecuencia compromisorio. Se pueden distinguir las normas de *actuación*, que expresan el requisito solicitado en términos de un resultado final (por ejemplo, una determinada economía en el carburante, o cantidades de emisiones permitidas, o toxicidad de los componentes empleados), dejando a la empresa la elección de los medios; y las normas de diseño o especificación, que pormenorizan en cambio, para cada caso, los materiales, procesos, tecnologías a emplear, resultando más fáciles de aplicar pero también menos favorables a comportamientos innovadores por parte de las empresas. Un justo medio lo representan las normas de ingeniería, cuya forma exterior es semejante a la de las normas de *actuación*, pero identifican niveles de *actuación* tales, que sólo pueden ser respetadas mediante el uso de ciertos materiales o tecnologías, lo cual representa un fuerte incentivo para usarlos pero no una obligación.³⁵

2) Examen individualizado (*screening*) de productos, procesos y productores, al que se recurre cuando resulta difícil expresar y medir de manera uniforme los requisitos deseados, o bien cuando se deben evaluar simultáneamente varios factores. El examen individualizado presupone algunos criterios generales, como el del "riesgo irrazonable", y es efectuado caso por caso, normalmente por grupos de expertos formados *ad hoc*, que redactan una opinión para los administradores. Esta técnica se aplica para sustancias o tecnologías en las que hay sospecha de peligro, o para personas (como los pilotos aeronáuticos).³⁶ La evaluación de los riesgos aceptables y de los beneficios que se deben esperar de las sustancias, personas o procesos examinados, implica problemas bastante delicados, como es de imaginarse, sobre cuyos criterios de solución ni siquiera la comunidad de expertos suele estar de acuerdo. Mientras que con frecuencia el establecimiento de normas se aplica en forma de orden o solicitud de hacer algo, es decir de seguir un comportamiento positivo que es en mayor o menor medida obligatorio (selección de una tecnología, de un proceso productivo, de una

determinada organización del trabajo o dislocación de las instalaciones), el examen individualizado, en cambio, se efectúa mediante la autorización o prohibición de hacer algo (usar una sustancia, practicar una actividad, etc.; sin embargo, la implantación de normas también implica, por lo menos indirectamente, prohibiciones de hacer algo, como cuando se requiere en forma imperativa el uso de ciertos materiales y no de otros, o no superar ciertos valores límite).

3) Obligación de proporcionar información sobre bienes o servicios ofrecidos (por ejemplo, componentes de determinados alimentos, su peligrosidad; riesgo para el mercado accionario de algunos títulos en venta, situación de la sociedad que los ofrece, etc.). Se trata de una manera de reglamentación que, si bien establece obligaciones (de hacer algo), tiende menos a la intrusión respecto otras formas (por ejemplo algunos tipos de establecimiento de normas), ya que no interfiere en las elecciones de organización, de tecnologías, etc., por parte de la empresa.³⁷ No siempre se puede prever la selección de las categorías de información obligatoria a proporcionar. Además, para que se obtenga el efecto deseado, la información debe ser comprensible, debe percibirse como importante y sus destinatarios deben ser efectivamente libres de escoger con base en la misma.

4) Prohibición de prácticas anticompetitivas. Ésta se encuentra ante todo en la legislación antimonopolista, que contiene numerosas disposiciones generales inmediatamente preceptivas que en general prohíben hacer algo (en vez de ordenarlo, como ocurre en otras formas de reglamentación). Para ser más claros, se descalifican acuerdos de restricción de la competencia (*in restraint of trade*), monopolios y fusiones entre sociedades que disminuyan sustancialmente la competencia (es decir ciertas estructuras). También las cortes dictan normas antimonopolistas y, para categorías de destinatarios más específicas, lo hacen las agencias competentes, que identifican concretamente cier-

³⁵ Véase también, además de Breyer (1982, pp. 96 y ss.), Stewart (1981).

³⁶ En este caso, pasando un examen se permite obtener una licencia para ejercer la actividad. Algunos consideran la entrega de licencias como una técnica reguladora en sí. Breyer (1982, p. 71) observa, sin embargo, que la entrega de licencias cubre no sólo aspectos del examen individualizado, sino también la asignación con base en un interés público, y a veces el establecimiento de normas (como el establecimiento de ciertos requisitos uniformes para acceder al ejercicio de una profesión). Según este autor, entonces, la entrega de licencias debe quedar dentro de estas otras técnicas y no requiere una consideración autónoma. Véase, de todos modos, Moore (1961).

³⁷ Tan es así, que Breyer (1982, pp. 161-164) habla de esta técnica como una alternativa a la reglamentación, argumentando que la obligación de informar tiene la finalidad de mejorar las condiciones competitivas de un mercado, a través de una intervención "que no tienda a la intrusión", y no sustituyendo a la competencia para objetar sus resultados o corregir sus defectos, como lo haría la reglamentación. Aparte de que también se podría discutir si la obligación de informar corrige un defecto o "impone" un resultado deseable que de otra manera no se verificaría, en realidad no está dicho, y el mismo Breyer lo reconoce, que la obligación de informar siempre esté dictada por criterios de eficiencia económica (lo cual también vale para las otras formas de reglamentación, como se verá más adelante). Parece pues preferible atenerse al criterio subjetivo indicado en "Estado regulador; reglamentación": el establecimiento de obligaciones de información y reglamentación, si es llevado a cabo por una agencia; pero no es preferible si estas obligaciones se derivan sólo de disposiciones legislativas.

tas prácticas anticompetitivas como establecer precios rapaces (*predatory pricing*), y ordenan la reestructuración de ciertos mercados. Por tanto, desautorizar conductas o estructuras anticompetitivas debe considerarse un caso de reglamentación, en la medida en que se actúe a través de agencias.³⁸ Aquí también nos encontramos frente a una legislación poco o, de alguna manera, menos restrictiva y tendiente a la intrusión si se compara con la que se basa en comandos y controles.

5) Establecimiento de las tarifas de acceso a un servicio, basado en los costos necesarios para proporcionarlo. Originalmente esta técnica fue introducida para evitar la formación de precios monopolistas y la restricción de la oferta en monopolios naturales (como compañías ferroviarias, de distribución de agua, de gas, de electricidad), pero luego también en mercados competitivos (líneas aéreas, transportes). Los costos incluyen los de funcionamiento, impuestos, amortizaciones y una "utilidad razonable", cuyo cálculo implica delicados problemas prácticos y teóricos. Las dificultades ligadas al uso de este método indujeron a los reguladores británicos a preferir un sistema basado en la dirección de los precios de consumo.

6) Control de los precios sobre una base histórica, donde los precios, en cambio, se mantienen al nivel alcanzado en una determinada fecha, corregido en relación con el aumento de costos. Este sistema fue utilizado para controlar los precios de los bienes de primera necesidad en tiempos de guerra, y posteriormente en campos como el del arrendamiento. Requiere continuos ajustes, considerando también la especificidad de cada empresa, por lo que suele preferirse el sistema anterior.³⁹

7) Asignación según consideraciones de interés público. Aquí, un beneficio de valor considerable (como el uso exclusivo de una frecuencia de televisión) se concede a algunos solicitantes, excluyendo a otros, presuponiendo que se trata de los que más lo merecen. Esto requiere determinar precisamente las características del bien que se va a asignar, además de los requisitos mínimos por parte de los aspirantes, y audiencias públicas donde cada uno de éstos afirma sus méritos. Las decisiones finales de la agencia se inspiran en definiciones legislativas del "interés público" que suelen ser genéricas y ambiguas y por tanto dejan espacio a juicios subjetivos. De aquí la búsqueda, no siempre

³⁸ Breyer (1982, pp. 156-161) tampoco incluye en la reglamentación la normativa antimonopolista, con argumentos no muy diferentes a los empleados para las obligaciones de información. Pero esta conclusión no convence plenamente, por los mismos motivos indicados en la nota anterior.

³⁹ Sobre el control de precios, véase, entre otros, Hartley (1977).

exitosa, de criterios objetivos, operativos y coherentes para demostrar la racionalidad y equidad de la decisión.

8) Asignación con base histórica, donde en cambio los beneficios escasos se atribuyen a los que los han recibido o utilizado en el pasado. La aplicación de este sistema, sin embargo, es típica de circunstancias excepcionales y temporales.

Junto a las técnicas de reglamentación, debemos mencionar algunas técnicas "alternativas" (el espacio disponible no nos permite mucho más que una mención rápida), cuyo empleo, según la definición del capítulo anterior, forma parte de las tareas del Estado regulador y con frecuencia se da mediante el establecimiento de normas legislativas.⁴⁰

1) Impuestos o tarifas, que pueden introducirse, según sus partidarios, para enfrentar problemas de redistribución (gravando réditos inmerecidos) mejor que con el control de precios, y para desalentar ciertos comportamientos (como las emisiones contaminantes) sin incurrir en los costos administrativos y en los efectos que desaniman la innovación, típicos de la regulación de comandos y controles. Entre las desventajas de este sistema debemos mencionar las dificultades de fijar el nivel de gravamen adecuado y evitar evasiones.

2) Derechos transferibles (*tradable rights* o *permits*), como, por ejemplo, permisos para descargar en el ambiente natural una cierta cantidad de sustancias contaminantes. También este sistema tiene pocos costos administrativos, y la ventaja de estimular a las empresas para que reduzcan la conducta indeseable dejándoles una amplia libertad de operación. Además, éste permite especificar anticipadamente la magnitud permitida de dicho comportamiento (por ejemplo la cantidad de emisiones contaminantes). Finalmente, los permisos serán adquiridos por las empresas con mayor necesidad. Quedan sin embargo los obstáculos relativos al control, que no son fáciles de resolver (los problemas son análogos a los que encontramos adoptando las normas de *actuación*), además de las dificultades de determinación del precio de los permisos, su duración y la periodicidad de su revisión.

3) Instrumentos contractuales, en virtud de los cuales una empresa privada que adquiera recursos públicos como compensación por los productos que le compró la administración pública, o para manejar

⁴⁰ Al respecto, véanse los textos de Breyer (1982, pp. 164 y ss.) y Stewart (1981, pp. 1 320 y ss.; 1988, pp. 102 y ss.).

servicios dirigidos a la ciudadanía, o bien que obtenga una concesión, o el derecho de conducir una actividad productiva en condiciones de monopolio natural, también asume ciertas obligaciones ulteriores (por ejemplo, relacionadas con el respeto de los contratos colectivos, o bien las inversiones, la investigación y desarrollo, el empleo, la capacitación, el equilibrio del balance, las fuentes de financiamiento, los precios practicados, etc.). Se trata de un instrumento que es objeto de un creciente interés y que en ciertos casos permite obtener automáticamente las cláusulas contractuales más adecuadas. Pensemos en un caso en el que muchos competidores aspiran a beneficiarse de la franquicia de un monopolio natural: esta competencia sustituiría a la del mercado, llevando a establecer el precio más bajo, en ventaja de los consumidores. Normalmente, sin embargo, los contratos en cuestión demandan una redacción extremadamente elaborada, además de controles y ajustes continuos durante su ejecución que, lejos de tener lugar automáticamente, requiere una intervención *ad hoc* que también podría ser tarea de una agencia.

4) La normativa general de derecho privado, y particularmente la que se refiere a la asignación de la responsabilidad, tanto contractual como civil, que deberá hacerse valer poniendo en marcha acciones judiciales expresas. En Estados Unidos, las decisiones al respecto se adoptan en las cortes, y la disciplina varía de estado a estado.

5) La negociación de las reglas entre los sujetos interesados, de la que ya hablamos en "Alternativas a la regulación".⁴¹

6) La propiedad y manejo directo por parte del Estado de empresas y servicios, que también ya hemos mencionado en "Alternativas a la regulación", a propósito de la nacionalización.

7) Subsidios, en forma de contribuciones de fondo perdido, préstamos con tasas preferenciales, deducciones o créditos fiscales, intercambios en especie, concedidos con la condición de que el beneficiario

⁴¹ Stewart (1988, p. 105) distingue entre negociación dependiente, donde a los sujetos privados se les induce a consentir la imposición de obligaciones por el hecho de que el actor público dispone de instrumentos independientes, como la posibilidad de recurrir a la reglamentación o de conceder contratos gubernamentales, y la negociación constitutiva, donde las partes privadas contratan (principalmente) entre ellas, dentro de estructuras y procedimientos preestablecidos jurídicamente. Además, según este autor (1981, pp. 1 346 y ss.) la estructura de los incentivos a la que se someten los actores de la contratación, es decir las agencias, las empresas reguladas y los representantes de los ambientalistas y de los consumidores, podría modificarse en forma correctiva, haciendo que cada uno de ellos participara en la "regulación negociada" con pleno título, de buena fe y no creando retrasos interesados o precipitaciones por la escasez de los recursos disponibles.

tenga una conducta deseable o posea ciertas características. Se trata de una forma de intervención que tiende poco a la intrusión, pero puede tener costos elevados y un éxito incierto (no está dicho que todos los beneficiarios potenciales decidan valerse del subsidio).

Cabe observar que algunas de las técnicas antes mencionadas (gestión directa, subsidios) no son características de un Estado regulador. Por tanto, en el caso "puro", idealtípico, su uso generalizado y automático tratará de evitarse, a menos que éstas no pretendan alterar sustancialmente o crear *ex novo* esferas de actividad económica, y se presenten más bien como auxiliares de tales actividades (pensemos, por ejemplo, en la constitución de organismos públicos que efectúen investigaciones en el campo de la tecnología y pasen sus resultados a las empresas, o en subsidios para promover la innovación tecnológica). Finalmente, cabe observar que viéndolo bien algunas de estas técnicas alternativas podrían combinarse con el uso de agencias, a las que se podría encargar, por ejemplo, la tarea de fijar y revisar los precios de los permisos intercambiables, o de representar a la instancia pública en la "regulación contratada", o, como dijimos antes, de presidir la puesta en marcha y el desarrollo de actividades *contracted out*.

Regulación económica, regulación social, política social

Veamos ahora los criterios inspiradores de la reglamentación estilo estadounidense. Ante todo cabe mencionar la frecuente y fundamental distinción entre regulación económica y social. Los objetivos de la primera son, según el caso, prevenir el poder monopolista o su control, incluso a través de fijar los precios, especificar normas a las que hay que atenerse al ofrecer un servicio, conservar la competencia, controlar el ingreso de nuevos competidores en un determinado sector económico. La segunda, en cambio, por lo general tiende a corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas, como los de salud, ambiente, seguridad del trabajador e intereses de los consumidores. Ésta también abarca medidas antidiscriminatorias y que garantizan los derechos de la ciudadanía. A diferencia de la regulación económica, que generalmente es sectorial, la regulación social suele formular normas uniformes (por ejemplo, para el tema de la contaminación o de la seguridad) que se aplican a categorías muy amplias de empresas.

El criterio inspirador de gran parte de la reglamentación es sin duda el de la eficiencia económica del mercado regulado: conservar la competencia, que provoca la expulsión de entidades poco productivas; mejorar la calidad de los productos, disminuir sus precios; superar los “fracasos del mercado” antes citados (“Alternativas a la regulación”); en resumen, optimizar la riqueza respetando su distribución inicial y una asignación equitativa del poder de contratación entre las partes, prestando particular atención a la protección de los intereses materiales de los consumidores. Sin embargo, sería un error concluir que éste es el criterio exclusivo de todas las formas de reglamentación. En la regulación social, particularmente, se pueden encontrar otros criterios inspiradores, como los siguientes:

a) Valores no comerciables (*non-commodity values*), entre los cuales Stewart (1983) incluye: la “aspiración” (permitir que los individuos examinen críticamente las concepciones del bien existentes y que procuren la que ellos elijan); la “diversidad” (mantener y promover la variedad de ambientes económicos, culturales y sociales, tanto en forma negativa, impidiendo ciertos tipos de interferencia por parte del Estado, como positivamente, a través de la acción pública); la “mutualidad” (proporcionar a cada ciudadano un mínimo de recursos materiales, para permitirle el acceso a otras oportunidades no comerciables); la “virtud cívica” (favorecer la participación de los ciudadanos en el manejo público). Así pues, en la asignación de canales de televisión de número limitado, se pueden tener en cuenta las propuestas de programación de las distintas estaciones que solicitan la concesión, teniendo presentes valores como la aspiración y la diversidad; los mismos valores pueden reconocerse en programas reguladores que pretenden la conservación integral de un ambiente natural; las normas de higiene uniformes para territorios con densidades de población muy diferenciadas resultan económicamente irracionales, pero son dictadas por el valor de la mutualidad; las interferencias en el manejo de las estaciones de televisión que las inducen a concentrarse sobre las comunidades locales se inspiran en el valor de la virtud cívica.

b) Reprobación moral de una actividad considerada en sí digna de condena (como la contaminación del ambiente). La introducción de este criterio puede llevar a elegir instrumentos reguladores, como impuestos o permisos transferibles.

c) Deseo de garantizar la verificación del resultado que se quiere, que puede conducir a preferir una manera de reglamentación en tér-

minos de comando y control (una vez más, por ejemplo, en el campo de la protección del ambiente) en lugar de formas menos costosas tanto para la administración como para los destinatarios, pero que también son de éxito más incierto.⁴²

d) Paternalismo, que interviene cuando se supone que en ciertos campos los interesados directos tienden a tomar decisiones irracionales, mientras que las autoridades públicas pueden saber lo que éstos desean “realmente” o lo que es mejor para ellos (Breyer, 1982, pp. 33-34). Este criterio puede estar presente, por ejemplo, en la regulación de las dotaciones de seguridad en los medios de transporte, o del consumo de medicamentos o drogas.

e) Redistribución de la riqueza, sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas. Este criterio puede ser seguido por el establecimiento de los precios de arrendamiento, o sea cuando a una empresa que proporciona un servicio público, como una compañía de teléfonos, se le solicita que satisfaga todas las demandas de servicio razonables (llamadas de urgencia, teléfonos públicos, informaciones, conexiones en zonas pobres y de escasa densidad de población) aunque esto sea económicamente ineficiente, y que distribuya las tarifas para financiar, por ejemplo, los servicios locales con los de larga distancia.⁴³

Como resulta evidente, incluso en una reseña tan rápida como ésta, se trata de criterios muy diferentes y a veces hasta en conflicto entre sí. Cada uno de ellos puede prevalecer, o por lo menos estar presente, en algunas hipótesis de reglamentación, y sucumbir, o bien estar del todo ausente, en otras. Algunos de ellos (como el paternalismo) podrían ser discutibles en el plano filosófico-político, y otros en cambio en el plano de la coherencia entre fines y medios.⁴⁴ Obviamente éste no es el lugar adecuado para un intento de orden analítico o axiológico. Sólo queríamos mostrar que de hecho el conjunto de reglamentaciones producidas en Estados Unidos alberga dicha mezcla confusa de fina-

⁴² Véase Stewart (1988, pp. 113-114), quien también menciona criterios como la garantía de la posibilidad de acceso por parte de los regulados al control jurisdiccional, y el intento de cumplir compromisos y expectativas derivados de reglamentaciones adoptadas en el pasado.

⁴³ El intento de redistribución tal vez se podría relacionar con el valor de la mutualidad, pero probablemente esto no está en las intenciones de Stewart. De hecho, los ejemplos de mutualidad que él menciona sugieren esquemas de distribución nuevos, que ofrecen una protección reguladora igual para todos (por ejemplo, las normas de contaminación atmosférica), pero no redistribuyen directamente la riqueza existente. Véase también Schuck (1983).

⁴⁴ Sobre la redistribución que se busca a través de la reglamentación, véanse las reservas de Schuck (1983, pp. 1 611 y ss.) y de Corso (1990, pp. 195 y ss.).

lidades. Ésta entra en juego tanto en los procesos de toma de decisiones que llevan a la legislación institutiva como en los que siguen las agencias para desempeñar su tarea, y por tanto debe considerarse para poder comprender las modalidades de su actuación.⁴⁵

Estados Unidos ha desarrollado un papel de pionero en ambos tipos de regulación. Por lo que se refiere a la regulación económica, no es difícil de explicar, dada por un lado la hostilidad de la cultura política hacia las nacionalizaciones y, por el otro, el precoz desarrollo de la producción en masa y la concentración del poder económico ya muy avanzada en Estados Unidos a finales del siglo pasado. Pero el hecho de que Estados Unidos también se encuentre a la vanguardia por lo que se refiere a la regulación social no se puede explicar de la misma manera.

Ciertamente hay que excluir que en los años sesenta el ambiente estuviera más contaminado o los consumidores menos protegidos en comparación con los países europeos. Una hipótesis sugestiva es que, siendo Estados Unidos más "flojo", respecto de Europa, en materia de políticas sociales, pudo dedicarle a la regulación social los recursos financieros y políticos que en Europa eran absorbidos por las crecientes exigencias del Estado benefactor. Tal explicación tiene la ventaja de atraer la atención sobre la tensión intrínseca existente entre la regulación social y las políticas sociales tradicionales basadas en la oferta universalista de servicios sociales y en transferencias monetarias de gran alcance. Los límites del presupuesto son la causa de tensión más obvia: las estimaciones de los costos reales derivados de los distintos programas en materia ambiental muestran que éstos cubren un porcentaje significativo y creciente del PIB en todas las naciones industrializadas, comparable al que representan los costos de un servicio sanitario nacional (de 6 a 8% del PIB). Considerando el poco feliz estado de las finanzas públicas en las naciones europeas, tarde o temprano los electores deben escoger entre destinar mayores recursos a la protección ambiental y a otros programas reguladores, por un lado, o ampliar o simplemente mantener las políticas sociales tradicionales, por el otro.

Sin embargo, las raíces de la tensión latente entre la regulación social y la política social son aún más profundas. Mientras que las

⁴⁵ Al respecto, hay una obra esencial de Wilson (1980) que contiene significativos estudios de casos y un modelo teórico explicativo. Véase también la reseña de la literatura en Mitnick (1980).

medidas del Estado benefactor se refieren principalmente a la oferta de *merit goods* (habitación, servicios sanitarios, instrucción, pensiones, etc.), el objetivo de la regulación social es proporcionar bienes públicos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, la información a los consumidores.

La producción pública de *merit goods* origina problemas delicados, como los del paternalismo público y de la soberanía del consumidor. Además, gran parte de estos bienes podría producirse, casi siempre con mayor eficiencia, en un régimen de mercado. Por otro lado, todos están de acuerdo en el hecho de que el mercado no puede producir suficientes bienes públicos. Éste es precisamente uno de los fracasos del mercado que la regulación social pretende corregir. Por consiguiente, la regulación social será políticamente menos controvertida que la política social en una nación como Estados Unidos, donde la ideología del libre mercado y de la soberanía del consumidor siempre ha gozado de un gran consentimiento.

Una hipótesis que merece someterse a un análisis mediante una investigación comparada es la que sostiene que el foco de la política social tiende a desplazarse progresivamente de las amplias políticas redistribuidoras del pasado y de la producción de *merit goods* hacia políticas reguladoras y la oferta de bienes públicos. Los efectos políticos de este desplazamiento se pueden advertir en todas partes, pero particularmente en los estados benefactores más avanzados.

Comparación entre Estados Unidos y Europa

En Estados Unidos, el recurrir sistemáticamente a la reglamentación como instrumento de control de las actividades económicas sin duda ha sido favorecido, o cuando menos no ha sido obstaculizado, por algunas características del sistema de gobierno, de la cultura política y de las tradiciones administrativas. Estas características no se encuentran en los sistemas políticos europeos, donde en cambio otros rasgos han estado presentes y en gran medida aún lo están, mismas que no parecen propiciar la afirmación de la reglamentación. Sin pretender ser exhaustivos, vamos a mencionar algunas de ellas.

1) La forma de gobierno presidencial, a la que corresponde una irresponsabilidad de los ministros ante el congreso y la ausencia de un gabinete que trabaje en forma colegiada, hace que la atención de los

parlamentarios y de la opinión pública se centre directamente sobre los funcionarios públicos, lo cual

es un arma de doble filo, por lo que se refiere a las ventajas y las debilidades de los burócratas. El mismo proceso que los hace objeto de duras críticas, y a veces de una abierta depreciación, al mismo tiempo les ofrece a los burócratas recursos para persèguir sus objetivos programáticos y enfrentar uno contra otro a sus potenciales patrones.

Así pues, el funcionario público puede volverse, como sucede en el caso precisamente de las agencias, en uno de los protagonistas del proceso político que responde directamente a las comisiones competentes del congreso y no es controlado por una coordinación central.

En virtud de una necesidad institucional, y también como consecuencia de la ausencia histórica de una socialización como élite administrativa, los burócratas estadounidenses están más orientados a desempeñar papeles tradicionalmente políticos en comparación con los burócratas europeos (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981, p. 96).

Por otro lado, en el sistema presidencial estadounidense al congreso le conviene enfrentar problemas sociales considerados graves introduciendo normas legislativas ricas en declaraciones de principios, pero dejando a la administración la tarea y la responsabilidad (a los ojos de la opinión pública) de especificarlas y traducirlas a la práctica. De esta manera el congreso obtiene un crédito político por haberse hecho cargo de un problema, pero no cubre los costos que proceden del mismo.⁴⁶ Esta actitud también conduce, evidentemente, a una proliferación de las agencias.

La situación es muy distinta en los sistemas parlamentarios, donde el trabajo de cada ministro se somete a obligaciones derivadas de su responsabilidad frente al parlamento, pero también de su pertenencia a un gabinete que funciona en forma colegiada y, por lo menos en cierta medida, de las indicaciones de los partidos que componen la

⁴⁶ Véase Stewart (1988, pp. 101-102, 121-122), quien también observa que cuando un presidente republicano se encuentra, como ha sucedido con frecuencia en los últimos años, frente a una mayoría demócrata, esta tendencia se acentúa en cierto sentido, porque el congreso introduce reformas extremadamente ambiciosas, que el ejecutivo no puede llevar a cabo; por otro lado, sin embargo, al no confiar en este último, el congreso también adopta disposiciones legislativas muy detalladas y obligatorias. Véanse también Fiorina (1982); Aranson, Gellhorn y Robinson (1982/1983); La Spina (1989, pp. 288 y ss., 375 y ss.).

mayoría. Todo ello hace que el jefe de un ministerio sea un punto de confluencia obligatoria de los *inputs* dirigidos a la administración, y tienda a ejercer sobre ella un control bastante estricto (que puede llevarse a cabo más fácilmente si los ministros están especializados y su *turnover* es escaso). Además, la falta de una oposición institucional entre mayoría parlamentaria y ejecutivo hace que ambos sean responsables de las innovaciones legislativas introducidas, y no incentiva entonces a la primera a descargar estratégicamente los costos políticos de estas innovaciones sobre el segundo.

2) La estructura federal del sistema político puede favorecer el uso de la reglamentación. En Estados Unidos, de hecho, las normas de derecho privado se producen y se aplican casi siempre a nivel de los estados miembros y de sus respectivos tribunales. La introducción por parte del congreso de posiciones jurídicas de rango federal hechas valer frente a las cortes federales, sería vista como una apropiación indebida de competencias estatales. La creación de agencias reguladoras, en cambio, no modifica las normativas estatales ni implica un sensible agravio de la carga de trabajo de las cortes federales.⁴⁷

3) Un elevado *partidismo del gobierno*, típicamente presente en algunos sistemas políticos europeos, podría constituir un obstáculo para el éxito de la reglamentación.⁴⁸ El *partidismo del gobierno* indica, por lo que aquí concierne, la proporción de control del aparato de gobierno (que incluye no sólo las posiciones ministeriales, sino también todos los demás niveles de la administración, el paraestatal, el gobierno local) que tiene cada partido, así, por ejemplo, el porcentaje de personas designadas por los partidos que ocupan posiciones importantes existentes en un determinado sector público, y la consiguiente subordinación del trabajo de dichas personas en interés de los que los han nombrado.⁴⁹ Esto implica, entre otras cosas, que la administración sólo podrá concebirse como una actividad exclusivamente técnica,

⁴⁷ Stewart (1988, pp. 101-102). Para desarrollos más amplios de este punto, véanse también Mott (1990), Stenberg (1990) y Noll (1990).

⁴⁸ Sobre la temática general del gobierno de partido (*party government*), que obviamente no se limita a las relaciones entre partidos y burocracias públicas, véanse Rose (1974) y las contribuciones compiladas en Castles y Wildenmann (1986) y Katz (1987). Para el uso de las nociones de partidismo del gobierno (*partyness of government*), gobernidad del partido (*party governmentness*) y partidismo de la sociedad (*partyness of society*), véanse los textos de Katz en los dos volúmenes antes citados y el de Sjöblom en el segundo. Véase también Pasquino (1983).

⁴⁹ El partidismo del aparato administrativo público, entendido en este sentido, será por tanto una función de dos variables: la actitud expansionista de los partidos, por un lado, y por el otro la permeabilidad del sector público, o de partes del mismo, a introducciones de personal dictadas por criterios de partido.

por lo menos de partidismo neutral. Ésta será vista más bien como campo de contraposiciones y separaciones, que tendrán lugar precisamente sobre líneas de partido.⁵⁰ En tales condiciones, es de esperarse la resistencia de la clase política a privarse de importantes poderes atribuyéndolos a organismos neutrales como las agencias reguladoras, y en caso de que éstas de todos modos se instituyan, la clase política tenderá a intervenir en su composición de acuerdo con criterios de asignación de cargos, modificando así la naturaleza de las agencias mismas.

4) Otro obstáculo para la reglamentación puede ser la preponderancia de un estilo político ideológico, es decir, caracterizado por posiciones derivadas de "sistemas de creencias coherentes, comprensivos, organizados en forma deductiva" (Putnam, 1973, pp. 32 y ss.). Esto no tanto porque la actitud ideológica se una a la intransigencia, la intolerancia o indisponibilidad para concluir el compromiso que a veces se encuentra en la base de la delegación de competencias reguladoras a una agencia (Putnam, 1973, pp. 49 y ss.), sino más bien porque dicha actitud rechaza, por norma, modalidades pragmáticas, de especialistas, específicas para tratar problemas, y en cambio busca la coherencia deductiva con principios generales, la visión de conjunto de la estructura social, la justificación a través de recurrir a valores perentorios. La institución de una agencia presupone, con o sin razón, la delimitación de un problema, el dejar su solución a los expertos y el predominio de argumentos tomados de universos de discurso de los especialistas. En cambio, para la política ideológica todos los problemas están estrechamente relacionados entre sí, y las soluciones técnicas deben verse con desconfianza.⁵¹ Además, algunas culturas políticas caracterizadas en sentido ideológico atribuyen una "centralidad" a las instituciones representativas, por consiguiente consideran la delegación de un poder normativo a organismos compuestos por técnicos no elegidos y políticamente independientes como un legítimo despojo de las prerrogativas parlamentarias.

⁵⁰ Véase Dyson (1977), quien observa, además de la ocupación (*Verfilzung*) de las posiciones administrativas por parte de los partidos (pp. 37 y ss.) antes mencionada, también una tendencia opuesta, es decir, el surgimiento de un nuevo tipo de burócrata público, que se involucra en las actividades de programación política, negocia con los grupos interesados, actúa en forma muy discrecional, en resumen, contribuye sustancialmente a innovar las políticas públicas. Figuras de este tipo representarían una amenaza para el "Estado de los partidos" (p. 28). Véase también Steinkemper (1974).

⁵¹ A menos que el retiro de la política y la devolución de poderes de decisión a los tecnócratas no sean dictados precisamente por el credo ideológico.

5) Hay que considerar, además, la influencia de las tradiciones administrativas. En Estados Unidos, el reclutamiento de los funcionarios públicos a través del patrocinio político había producido un aparato administrativo ineficiente y desprovisto de una tradición autónoma. Por tanto, la introducción de organismos *sin partidismo* y especializados, como la Interstate Commerce Commission, no pudo ser obstaculizada, por un lado, por una burocracia pública compacta y celosa de sus prerrogativas, y fue recibida, por otro lado, como una "ráfaga de aire fresco", una promesa de competencia y de eficacia de la acción administrativa.⁵²

En cambio, en algunos países de la Europa continental encontramos administraciones públicas más parecidas al tipo puro weberiano de burocracia racional moderna, la cual está integrada por sujetos reclutados de acuerdo con sus méritos, socializados en una tradición, dotados de una fuerte solidaridad y de competencias principalmente jurídicas, cuyas actividades son regidas por una normativa expresa, el derecho administrativo, y son sometidas al control ejercido por los tribunales administrativos. Sin duda, una administración pública prestigiosa y unida podría hacerse cargo de tareas reguladoras con mayor decisión y éxito que una administración deslegitimada y políticamente dependiente.⁵³ Sin embargo, ésta también podría oponer resistencia a la creación de cuerpos externos, como las agencias, que tenderían a disgregar su unidad. En un modelo así, por tanto, las funciones de reglamentación se atribuirían a los ministerios y no a organismos independientes. En segundo lugar, una cultura exclusivamente legalista puede representar un obstáculo para asumir tareas reguladoras, cuyo desarrollo requiere el uso de conocimientos especializados distintos al jurídico (económicos, sociológicos, médicos, etc.) y adoptar decisiones creativas. Una burocracia pública del tipo puro weberiano, entonces, no parece constituir un terreno del todo favorable para afirmar la reglamentación.

6) Finalmente, debemos recordar que algunos de los problemas a los que responde la reglamentación, como el monopolio natural, en Europa han sido tradicionalmente enfrentados a través de un instrumento diferente, la nacionalización.

⁵² Véase Morstein Marx (1961, pp. 314-317). Sobre las administraciones continentales, véase también Freddi (1982, 1986).

⁵³ Véase la comparación de Hayward (1974), quien subraya el papel desempeñado en la planificación francesa (que es la relativamente menos exitosa) por una tecnoburocracia agresiva y consciente de sí misma.

Considerando las condiciones obstaculizadoras antes mencionadas, que en mayor o menor medida se reconocen en las distintas naciones europeas, es comprensible la ausencia total de experiencias de reglamentación en Europa. En realidad, sin embargo, se pueden encontrar algunos ejemplos que en una primera fase resultan esporádicos y son explicables en circunstancias excepcionales.

Un caso muy interesante es el de la *Kartellgesetz*, adoptada en Alemania federal en 1957, que prohibía las concentraciones de empresas e introducía una agencia reguladora especializada, el *Bundeskartellamt*, con poderes de inspección y administrativos. Esta anomalía nos lleva de nuevo a la fuerte influencia ejercida por Estados Unidos, que durante la ocupación prohibió los carteles entre industrias alemanas, consideradas responsables de haber contribuido a la consolidación económica del nazismo. Incluso después de constituida la República federal, los estadounidenses siguieron ejerciendo presiones para que se adoptara una legislación antimonopolista y amenazaron con que, en caso de inercia por parte de los alemanes occidentales inclinados a permitir la reconstitución de las concentraciones, la normativa antimonopolista sería promulgada con toda autoridad por los aliados ocupantes. Una delegación de expertos alemanes fue enviada a Estados Unidos para estudiar la teoría y la práctica antimonopolista de dicho país. El entonces ministro de economía de Alemania Occidental, Erhard, y su personal fueron continuamente sometidos a la influencia de expertos de Estados Unidos, quienes revisaron varias versiones del proyecto de ley, juzgándolas muy poco incisivas, y en parte lo reescribieron, incluyendo disposiciones inspiradas en la legislación de Estados Unidos. Finalmente, la versión definitiva, resultado de una mediación entre las insistencias estadounidenses y las resistencias de los industriales alemanes, reconoció el principio de la prohibición de las concentraciones perjudiciales para la competencia, pero introdujo numerosas excepciones que en gran medida la volvieron vana.

La influencia política y cultural de Estados Unidos también se reconoce en las normas en materia de competencia del tratado de París de 1951 —que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en sus artículos 65 y 66— y del tratado de Roma de 1957 —que establece la CEE en sus artículos 3, f; 85-94—, cuyos redactores tomaron muy en cuenta el Sherman Act, el Clayton Act, el Federal Trade Commission Act. Sin embargo, la adhesión al modelo estadounidense no es completa. La alta autoridad de la CECA controla los acuerdos y las concentraciones entre las empresas y puede prohibirlos, pero también pue-

de autorizarlos excepcionalmente, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, para elevar la productividad o mejorar la distribución de algunos productos. Y las disposiciones del tratado de Roma son todavía más débiles, si se juzgan según las normas estadounidenses. Por ejemplo, a la CECA se le atribuye explícitamente el poder de control de las fusiones entre empresas, mientras que el artículo 86 del tratado de Roma, también referente a las fusiones, requiere que haya una empresa en posición dominante para poder ser invocado. Un reglamento directamente dirigido al control de las fusiones fue aprobado por el Consejo de la CEE sólo a fines de 1989, para entrar en vigor en septiembre de 1990. El mayor rigor de las normas del tratado de París probablemente se explica tomando en cuenta que éste también debía impedir el resurgimiento de las concentraciones en la industria pesada alemana.

Los tratados de París y de Roma, así como la *Kartellgesetz*, son de los pocos ejemplos de innovaciones significativas institucionales y legislativas determinadas por presiones externas, ocasionadas por razones políticas.⁵⁴ Del mismo modo, la influencia estadounidense, aunque reforzada por medios de persuasión como los que puede utilizar una potencia ocupante, no fue lo suficientemente fuerte como para anular del todo la tradicional tolerancia europea hacia las conductas anticompetitivas. Evidentemente, de cualquier forma se trata de anomalías que no bastarían por sí solas para condenar la hipótesis según la cual el contexto europeo resulta refractario a la regulación estilo estadounidense.

En años más recientes, sin embargo, en algunas naciones europeas se asiste a una proliferación de agencias reguladoras. En el Reino Unido, después de algunos antecedentes que se remontan al siglo pasado, se puede observar la introducción de numerosos e importantes organismos reguladores. En 1941 se instituye la Monopoly and Mergers Commission, y en 1954 la Independent Television Authority, seguidas por el National Board for Prices and Incomes (1965), el Gaming Board (1968), la Civil Aviation Authority (1972), la Manpower Services Commission (1973), la Health and Safety Commission (1974), el National Consumer Council (1975), la Equal Opportunities Commission (1976), la Commission for Racial Equality (1977) y muchas otras agencias.⁵⁵

Francia es otro país en el que, a partir de los años setenta, se

⁵⁴ Encontramos amplias presentaciones sobre este tema en Berghahn (1986), Hardach (1980), Allen (1983) y Majone (1991).

⁵⁵ Para una reconstrucción de la experiencia británica, véase Baldwin y McCrudden (1987). Para los desarrollos más recientes, véase Prosser (1989).

verifica un fenómeno análogo. De hecho, se instituyen diversas agencias, entre ellas la Commission de la Concurrence (1977), la Commission des Sondages (1977), la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (1978), la Commission des Clauses Abusives (1978), la Commission des Marchés a Terme de Marchandises (1983), la Commission de la Sécurité des Consommateurs (1983), la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (1986), luego Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (1988).⁵⁶

Finalmente, también en Italia existen algunas señales de inicio de una tendencia semejante. Pensemos en la Comisión Nacional para las Sociedades y la Bolsa (Consob),⁵⁷ el Instituto para la Vigilancia de los Seguros Privados (Isvap)⁵⁸ y las recientes disposiciones legislativas referentes a la industria editorial (l. 5/8/1981 n. 1981, que instituyó el garante de la actuación de la ley sobre la edición), a la disciplina del sistema de radio y televisión (l. 6/8/1990, que introdujo el garante para la radiodifusión y la edición, que asume las funciones de garante de la industria de la edición), a la tutela de la competencia y del mercado (l. 10/10/1990, que creó, en actuación del artículo 41 constitucional y los tratados de París y de Roma, la autoridad garante de la competencia y del mercado).⁵⁹

⁵⁶ Sobre la experiencia francesa, véase Colliard y Timsit (1988).

⁵⁷ Sobre la Consob, véase Marzona (1988).

⁵⁸ Sobre el Isvap, véanse, entre otros, Cassese (1984); Nigro (1984); y Partesotti y Bottiglieri (1987).

⁵⁹ Siguiendo la doctrina francesa, estos organismos se clasifican como administraciones independientes. Véase, entre otros, Massera (1988). Cabe observar que esta definición también comprende una autoridad, como el defensor cívico, que aparece desprovista de derechos reguladores de las actividades privadas, y más bien vigila la relación entre particulares y administración pública considerando la composición de las controversias individuales. Además, las otras administraciones independientes presentan grados de autonomía diferentes y poderes que sólo en ciertos casos prevén la adopción de verdaderas reglas de conducta generales (como sucede claramente con la Consob), junto con actividades de propuesta y consulta, conocimiento, inspección, instrucción, administrativas, y en general de vigilancia de la actuación de la disciplina legislativa del sector. Estas autoridades, por tanto, en conjunto se acercan mucho al tipo de agencia reguladora e independiente, pero sin coincidir perfectamente con éstas. Sobre los distintos grados de independencia, véase Franchini (1988).

Una presentación exhaustiva de las experiencias europeas, y de la italiana en particular, también debe tener en cuenta organismos como el Comité Interministerial de Precios (CIP) y su órgano de apoyo, la Comisión Central de Precios, que desempeñan una función sustancialmente reguladora sin ser agencias. De hecho, se puede observar que su competencia no se circunscribe a un tipo de servicio público o a un sector industrial, como sucede en el establecimiento de precios por parte de las agencias en Estados Unidos, sino que abarca más bien un amplio y poco homogéneo conjunto de bienes y servicios. Además, el criterio inspirador predominante de la administración o de la vigilancia de los precios no es el de obtener artificialmente los resultados de un mercado que funcione en forma competitiva. Más bien, las disposiciones del CIP son dictadas por objetivos como la uniformación de la disciplina para los bienes y servicios de mayor consumo,

En conclusión, parece ya imposible atribuirle a la introducción de agencias en los contextos europeos un carácter de absoluta excepcionalidad. La proliferación de las agencias antes mencionada podría depender del debilitamiento o de la falta de ciertos factores obstaculizadores, como la política ideológica o la tradición administrativa continental (cuya ausencia podría a su vez contribuir a explicar el surgimiento relativamente precoz de las agencias en el Reino Unido), o también ser señal del agudizarse de ciertas necesidades de regulación, tanto económica como social, a las que el instrumento de la agencia independiente parece poder proporcionar una respuesta adecuada (Baldwin y McCruden, 1987, pp. 22 y ss.), o aun poseer en parte un carácter ilusorio, si algunas de las agencias introducidas fueran independientes y especializadas sólo de nombre, pero en realidad carecieran de poderes reguladores y de autonomía respecto a las presiones de la clase política y de los grupos de interés. Esto requeriría un análisis profundo, histórico y sociológico, de las instituciones. Cualquiera que pueda ser la explicación, debemos observar que, a pesar de las apariencias y de las sugerencias del movimiento de la desregulación, incluso la "vieja Europa" parece estar ya en camino, con incertidumbres y distorsiones que varían de país a país, hacia la reglamentación.

La reglamentación comunitaria

Esta tendencia resulta aún más problemática e interesante si nos movemos en el plano de las políticas de las comunidades europeas. A fin de cuentas, cada vez es más difícil entender las políticas internas de los estados miembros sin tener en cuenta las normativas comunitarias. Esto vale particularmente para la regulación económica y social. No significa que los reguladores comunitarios traten de sustituir o incluso simplemente controlar de cerca a los legisladores nacionales. En este momento, ello sería políticamente imposible, y de cualquier modo requeriría un fuerte incremento del personal especializado en Bruselas y la creación de agencias e inspectorías reguladoras comunitarias. Comparando la actividad normativa de cada Estado con la de la Co-

con el fin de evitar desigualdades; de establecer precios oficiales, con una función antiinflacionaria; de llevar a cabo la política económica del gobierno. Sobre el CIP, véanse entre otros Cugurra (1986) y Cassese (1989).

munidad en diferentes áreas, se observan más bien dos sistemas normativos distintos, de los cuales el segundo pretende coordinar al primero y servirle como complemento, más que sustituirlo u oponérsele. Por otro lado, no hay que olvidar que los reglamentos de la CEE, una vez aprobados por el Consejo, son obligatorios y directamente aplicables en los estados miembros. En consecuencia, y haciendo a un lado las intenciones de la comisión, los legisladores nacionales tienden a perder poder en un número de materias cada vez mayor (Vipod, 1989).

La ciencia política ha prestado poca atención a estos desarrollos. La amplia literatura sobre la integración y la *elaboración de políticas* en las comunidades europeas contiene muy pocos estudios sobre la economía política de la regulación comunitaria. Hasta ahora las contribuciones más importantes se deben a juristas, que naturalmente están interesados en cuestiones de procedimiento más que en evaluar el contenido de las políticas o en explicaciones teóricas de alcance general. Dada la importancia de la regulación comunitaria en tantas áreas de la vida económica y social, desde el crédito hasta la uniformación tecnológica, desde la protección del ambiente hasta la de los consumidores, esta deficiencia de contribuciones resulta sorprendente y sólo puede explicarse por la falta de un marco teórico apropiado.

Si se hacen a un lado las disposiciones que se refieren a la competencia y las medidas necesarias para la integración de los mercados nacionales, las políticas o programas reguladores que se mencionan específicamente en el tratado de Roma son muy pocos. Las políticas en materia de transportes o de energía, que habrían podido dar vida a actividades reguladoras significativas, tuvieron un desarrollo muy inferior al esperado. Por otro lado, las políticas para la agricultura, regionales y sociales, que absorben, junto con las ayudas para el desarrollo, aproximadamente 80% del presupuesto comunitario, son de naturaleza más bien distribuidora y no reguladora.

¿Cómo se explica entonces el continuo aumento de las medidas reguladoras comunitarias, incluso en ausencia de un mandato explícito por parte de las actas institutivas de la CEE? Consideremos el caso de la protección ambiental, que ni siquiera es mencionado en el tratado de Roma. En las dos décadas de 1967 a 1987, año en que el Acta Única Europea finalmente le reconoce a la CEE el derecho de normar en esta área, la Comisión introdujo cerca de 200 directrices, reglamentos y decisiones. Además, parece que el ritmo del aumento de las medidas en el sector ambiental no ha sido afectado por las vicisitudes políticas, crisis financieras y oleadas de “europesimismo” de los setenta y de

principios de los ochenta. De una única directriz sobre la prevención de los riesgos a través de pruebas en 1969 (l. 19.03.69, n. 68) se pasa a 10, entre directrices y decisiones, en 1975; 13 en 1980, 20 en 1982, 23 en 1984, 24 en 1985 y 17 en los seis meses inmediatamente anteriores a la adopción del Acta Única Europea.

El caso de la regulación en materia ambiental salta a la vista más que otros, en parte también por la importancia política de los problemas ecológicos, pero no es el único de este tipo. El volumen y la incisividad de las normas comunitarias respecto de la seguridad de los productos destinados al consumo, al control de fármacos, a los servicios de crédito y financieros, incluso a las telecomunicaciones —sólo por mencionar algunos de los ámbitos de intervención—, no son menos imponentes. Los cientos de medidas reguladoras sobre el mercado interno propuestas por el *White Paper* de la Comisión en 1993 representan sólo la aceleración de una tendencia puesta en marcha hace algunas décadas.

El continuo aumento de la regulación supranacional es difícil de explicar si se utilizan las teorías tradicionales sobre la elaboración de políticas comunitarias. Tampoco el modelo propuesto por dos estudiosos acreditados, como Reh binder y Stewart, para explicar el desarrollo de las políticas comunitarias ambientales logra, como ellos mismos lo dicen, “predecir la irregular pero sustanciosa cantidad de regulaciones de los procesos productivos por parte de la CEE” (Reh binder y Stewart, 1985, p. 315). En cambio, la regulación de los productos les parece a estos autores más fácil de explicar, ya que está directamente relacionada con el libre desplazamiento de los bienes dentro del mercado común. ¿Pero qué se puede decir del creciente número de normas comunitarias para proteger valores no comerciables en campos como la salud, la seguridad y la calidad ambiental?

Las teorías tradicionales no ayudan mucho a responder esta pregunta. Cuando mucho sugieren que tal vez la grave *implementation gap* que padecen las normativas comunitarias sea lo que hace que los estados miembros y sus representantes en el Consejo acepten ciertas propuestas de la Comisión sin tener una intención seria de llevarlas a cabo. El principal defecto de semejante razonamiento es que no logra diferenciar las áreas donde el desarrollo de las políticas ha sido lento e incierto (como transportes, energía, investigación) de aquéllas donde se han realizado desarrollos significativos, incluso en ausencia de un fundamento jurídico inequívoco.

Además, las teorías tradicionales no distinguen claramente entre políticas reguladoras y otros tipos de políticas. En cambio, el enfoque

que aquí seguimos subraya las características específicas de la elaboración de políticas de regulación. Por tanto, trataremos de dar cuenta brevemente del crecimiento de la regulación comunitaria basándonos en estas características.

Un dato esencial, que se debe considerar, es la escasa influencia de las limitaciones presupuestales sobre la actividad de los reguladores. La dimensión de los programas no reguladores, que implican gastos directos, está vinculada a las dotaciones de presupuestos y, en última instancia, a la cantidad de ingresos fiscales gubernativos. En cambio, los costos reales de la mayor parte de los programas reguladores, recaen directamente en las empresas y en las personas que deben observarlos. En comparación con dichos costos, los recursos necesarios para producir las medidas reguladoras son bastante exiguos. Como escribe Christopher De Muth (1984, p. 25):

Las cifras correspondientes a las dotaciones presupuestales y a las entradas fiscales resumen en forma satisfactoria lo que ocurre en la política social, fiscal o militar, y pueden emplearse para una comunicación eficiente con la opinión pública por encima de la mezcla y de las contiendas que los grupos de interés tienen entre sí programa a programa [...] En el mundo de la regulación, sin embargo, donde el Estado ordena pero casi todo el resto ocurre en la economía privada, en general no hay buenos datos cuantitativos que describan lo que se "cotiza" y "gasta" en la prosecución de las políticas públicas. Tenemos más bien listas interminables de proyectos que el gobierno quisiera que alguien más emprendiese.

Es difícil sobreestimar la importancia de esta diferencia estructural entre políticas reguladoras y políticas de gasto directo. Ésta resulta particularmente importante al analizar la elaboración de políticas comunitarias, ya que los Estados miembros cubren no sólo los costos económicos, sino también los políticos y administrativos de la actuación de las medidas reguladoras de la CEE.

Como ya hemos observado, los recursos financieros de la CEE se destinan en su mayor parte a la política agrícola común y a un número restringido de programas de redistribución. Los recursos restantes no bastan para sostener iniciativas de gran escala en esferas como la política industrial, energética, de la investigación y de la innovación tecnológica. Dado este vínculo, el único camino que le queda a la Comisión para exaltar su propio desempeño es expandir el alcance de sus actividades reguladoras. Eso es precisamente lo que ocurrió, y proba-

blemente seguirá sucediendo en el futuro, ya que todos los ahorros que se podrán obtener en el campo agrícola deberán destinarse a mantener las promesas hechas a los estados miembros económicamente más débiles a cambio de su adhesión al "programa 1992".

Entonces, una interpretación creíble del notable incremento de la regulación comunitaria no puede dejar de tener en cuenta tanto el deseo de los componentes de la Comisión de aumentar su propia influencia —y que tal deseo subsista es una suposición bastante plausible—, como la posibilidad de eludir los vínculos presupuestales recurriendo a la elaboración de políticas reguladoras. Pero ésta es sólo una parte de la explicación. Otro elemento muy importante es el interés de las multinacionales orientadas a la exportación de eliminar reglas incongruentes y progresivamente más restrictivas en varios países, comunitarios y no comunitarios. La normalización de la CEE puede evitar, o por lo menos reducir, este riesgo.

Un fenómeno semejante puede observarse en Estados Unidos, donde ciertas empresas, frente al peligro de fuertes pérdidas derivadas de normas estatales y locales, sostuvieron enérgicamente la reglamentación federal (se habló, en este sentido, de "federalismo preventivo"). La industria automovilística estadounidense, por ejemplo, tiene muy buenas razones para preferir una reglamentación federal de la contaminación atmosférica, ya que ésta evita que se adopten normas contradictorias y distintas entre sí. La industria también teme que se verifique

una especie de juego de dominó político, en el que una tras otra las asambleas legislativas estatales establezcan normas cada vez más rigurosas sobre las emisiones, sin considerar los costos y las dificultades técnicas que éstas implican [...] La legislación federal es preferible a la estatal, especialmente si las normas federales se establecen teniendo en cuenta las relaciones técnicas presentadas a las agencias administrativas, y no los llamados simbólicos lanzados a políticos deseosos de cargar los costos a otras (Elliot, Ackerman y Millan, 1985, p. 331).

Así fue como la industria automovilística, que a principios de los sesenta se había resistido eficazmente a la introducción de normas federales sobre las emisiones, invirtió bruscamente su posición a mediados de 1965, afirmando que si las normas eran establecidas por una agencia reguladora, y si éstas impedían la adopción a nivel estatal de normas más exigentes que las introducidas en California, la industria garantizaría su apoyo a la legislación federal.

Razones análogas explican la preferencia de soluciones comunitarias por parte de algunos sectores industriales europeos fuertes y bien organizados. Consideremos, por ejemplo, la "sexta enmienda" de la directriz núm. 67/548 acerca de la clasificación, etiquetado y empaque de sustancias peligrosas. La directriz enmendadora (núm. 79/831) va mucho más lejos que la original de 1967 y sus primeras cinco modificaciones, ya que agrega una nueva clasificación de las sustancias químicas peligrosas para el ambiente y, lo que es aún más importante, un sistema de notificación previa que prescribe experimentos sobre los riesgos potenciales antes de introducir la sustancia al mercado.

Esta directriz no les prohíbe a los estados miembros incluir en el ámbito de aplicación de sus respectivas legislaciones nacionales más sustancias respecto de las incluidas en la propia directriz. De hecho, la Health and Safety Commission británica propuso proceder más allá del punto señalado por la directriz, sometiendo los productos intermedios a la disciplina nacional. Esta indicación, sin embargo, encontró la oposición de la industria química, representada por la Chemical Industries Association (CIA), misma que sostuvo que las normativas nacionales no pueden imponer a la industria británica cargas mayores a las que impone la directriz de sus competidores. Esta argumentación tuvo éxito, lo cual garantizó que en éste y en muchos otros casos la normativa comunitaria fijara las normas mínima y máxima a las que deben atenerse las normativas nacionales (véase Haig, 1984).

En forma semejante, hubo presiones por parte de los portavoces de las industrias alemanas para adoptar un plan normativo de cobertura europea para el ambiente que proporcionara al mismo tiempo el marco de un programa regulador aceptable para introducir en su patria. Las empresas alemanas, preocupadas por las aplicaciones excesivamente estrictas por parte de los inspectores nacionales, y temiendo una opinión pública nacional consciente de las problemáticas ecológicas, deseaban un pleno y explícito establecimiento de sus obligaciones a nivel comunitario. Además, dado que 50% del comercio alemán de sustancias químicas es con otras naciones de la CEE, los empresarios y los funcionarios públicos alemanes querían evitar los obstáculos al comercio que se habrían derivado de normativas nacionales divergentes (véase Brickman, Jasanoff e Ilgen, 1985).

La industria química europea tenía otro motivo más para favorecer una reglamentación comunitaria. En 1976, Estados Unidos, sin consultar a sus socios comerciales, promulgó el Toxic Substances Control Act (TSCA). La nueva disciplina constituía una seria amenaza para

las exportaciones europeas hacia el rentable mercado estadounidense. Por tanto, claramente se necesitaba una respuesta europea al TSCA, y la Comunidad era el foro más natural donde se podía forjar dicha respuesta. Un sistema comunitario de experimentación de las nuevas sustancias químicas podría servir como modelo cuando se negociaran los requisitos uniformados a los cuales atenerse en los más importantes mercados químicos. De hecho, la directriz de 1979 permitió a la Comunidad hablar con una voz única en las confrontaciones con Estados Unidos y con otras naciones de la OCDE, y reforzó la posición de las empresas químicas europeas, haciendo que la nueva normativa estadounidense no creara trabas para sus exportaciones. No debe dudarse que la capacidad de la Comisión para llevar a buen fin las negociaciones con Estados Unidos haya sido notablemente incrementada por dicha directriz, y es muy poco probable que alguna nación europea hubiese logrado lo mismo por sí sola (Brickman, Jasanoff e Ilgen, 1985, pp. 277 y ss.).

Al inicio de este apartado afirmamos que cada vez es más difícil entender las políticas internas de los estados pertenecientes a la CEE sin considerar la dimensión comunitaria. El efecto más obvio de las actas de la CEE sobre las legislaciones nacionales consiste en la transferencia de la competencia normativa a la propia CEE, dado que el principio de la supremacía del derecho comunitario prohíbe a los estados miembros la adopción de disposiciones inconciliables con las directrices de la CEE. También hay maneras menos evidentes, pero no por ello menos importantes, a través de las cuales la actividad normativa comunitaria puede ejercer su influencia. Así pues,

el hecho de que los legisladores nacionales deban medirse con nuevas iniciativas reguladoras de rango comunitario, también puede tener el efecto de reorientar las ideas nacionales respecto de las prioridades ambientales y las estrategias reguladoras, influyendo así sobre las políticas de los estados individuales incluso en áreas no tocadas por dichas iniciativas. Por otro lado, la Comunidad puede proporcionar una vía de escape para los que deseen la introducción de medidas que no serían adoptadas por los gobiernos nacionales (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 331-332).

Si bien la elaboración de políticas de los estados individuales ya no puede explicarse en términos nacionales, por otra parte es imposible entender el desarrollo de la regulación comunitaria asumiendo que los únicos actores importantes sean los gobiernos nacionales repre-

sentados en el Consejo. Los modelos de este tipo llevaron, por ejemplo, a la incorrecta previsión según la cual la regulación de los procesos productivos que implican una repercusión ambiental no habría tenido lugar en un sistema que pedía el consenso unánime de los estados miembros, ya que los estados en los que regían normas poco exigentes no estarían interesados en aprobar normas más restrictivas (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 331-332). Como lo demuestra el ejemplo de la directriz de 1979 sobre sustancias químicas, estos modelos centrados en los estados ignoran numerosos factores importantes, como la diversidad de los intereses industriales presentes en un país; las ventajas que presenta el “federalismo preventivo” para las empresas multinacionales u orientadas a la exportación (tanto porque evita normativas nacionales incongruentes, como porque transfiere las decisiones reguladoras a un campo más tecnocrático y menos politizado); el papel de la opinión pública, que hace cada vez más ardua la adopción de normas con un “mínimo común denominador”; la importancia de hablar con una sola voz cuando se negocian cuestiones regulativas internacionales y, por último, pero no en importancia, la capacidad de la Comisión de desempeñar una actividad reguladora incluso sin recursos jurídicos y financieros adecuados.

Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales

La gran expansión de la regulación comunitaria, incluso más allá de lo que establecen los tratados institutivos de la CEE, es un dato que llama mucho la atención. Las exigencias típicamente satisfechas por las políticas del Estado regulador se hacen valer a nivel supranacional. Nos referimos a exigencias de uniformidad, posibilidad de previsión, certeza, además de la garantía de bienes públicos como la salubridad del ambiente, la información a los consumidores y el mantenimiento de la competencia y de la innovación. Las presiones en este sentido de algunos sectores industriales europeos se dirigen a las comunidades, y los órganos comunitarios proporcionan algunas respuestas o asumen iniciativas autónomas de regulación.

Junto a los desarrollos en el plano comunitario, también debe considerarse el aumento del número de agencias reguladoras en distintas naciones de Europa, del cual ya hemos hablado. Se trata de maneras distintas de expresar en cierta medida una imitación del en-

foque estadounidense. Además, en un futuro próximo las orientaciones de la Comunidad, y a través de ellas el modelo en que se inspiran, empezarán a influir positivamente en las conductas de los estados miembros en cuanto a la regulación. Nos referimos a posiciones como las que manifiesta el *Green Paper* de la Comisión europea sobre el desarrollo del Mercado Común para los servicios y equipos de telecomunicación, que exige a los estados miembros la realización de una *separación funcional* entre las actividades operativas en el campo de las telecomunicaciones —que deben dejarse a empresas que operan en un régimen de competencia— y aquéllas reguladoras (encargadas de entrega de licencias, control de tipologías y de especificaciones de los servicios, asignación de frecuencias, vigilancia de las condiciones de uso de las redes de telecomunicación, etc.). Los organismos de gestión de los servicios de telecomunicación ya no deberán ser jugadores y árbitros al mismo tiempo. Esta separación entre gestión y regulación podría ser preludeo de la creación de agencias reguladoras expresas (véanse Knieps, 1990; Ungerer, 1990, y Koebel, 1990).

En el modelo estadounidense, sin embargo, no hay que ignorar los defectos y dificultades. En muchos casos, los observadores del proceso regulador estadounidense han subrayado su ineficiencia económica, por un lado, y, por el otro, la falta de idoneidad del control político al que se someten las agencias. La ausencia de un proceso presupuestal correspondiente a la regulación (Litan y Nordhaus, 1983; De Muth, 1984, y Mendeloff, 1988) ha sido identificada por algunos como la causa principal de ambos defectos. Dado que las dimensiones de los programas reguladores no están vinculadas sensiblemente a las partidas asignadas por el congreso o al nivel de los ingresos fiscales, como sucede en el caso de los programas que prevén gastos directos, en el proceso regulador faltan cuatro pasos que son fundamentales cuando se quiere someter a control una decisión cualquiera que implique la creación de costos sociales.

En primer lugar, ni el ejecutivo ni el Congreso determinan en forma sistemática el nivel global de la actividad reguladora desarrollada en un determinado periodo. En segundo, no hay una oficina de la administración federal o una comisión del Congreso que se haga responsable del establecimiento sistemático de las prioridades reguladoras de la acción gubernativa. En tercer lugar, el ejecutivo no ha instituido un proceso a través del cual las propuestas reguladoras sean sistemáticamente sometidas al examen del Congreso. Finalmente, falta una agencia central que lleve la contabilidad de los costos y beneficios

de los programas reguladores. En resumen, no existe un mecanismo que exija a los elaboradores de políticas que se enfrenten y resuelvan el doble problema presupuestal típicamente observado por cualquier gobierno respecto de las actividades de gasto directo: cuánto gastar en un determinado periodo y cómo asignar el importe total entre los usos alternativos (Litan y Nordhaus, 1983, pp. 86-87).

Muchas de las deficiencias del sistema estadounidense tienen su correspondiente en la regulación comunitaria. De hecho, aquí la disciplina presupuestal es aún más tenue, ya que el peso de la actuación de las normativas comunitarias recae sobre los gobiernos de los estados miembros. Por tanto, la ausencia de una autoridad política central implica que las cuestiones reguladoras sean enfrentadas sector por sector, con escasos intentos por obtener una coherencia general entre las distintas políticas.

También dentro del propio sector, no se puede sostener que las prioridades sean identificadas en una forma que considere explícitamente la urgencia del problema, o los costos y beneficios de las distintas propuestas. Por ejemplo, el desequilibrio entre el control de la contaminación de las aguas y el de la contaminación atmosférica en la regulación ambiental comunitaria, difícilmente puede ser explicado por las diferencias en la gravedad de los problemas tratados. Las consecuencias sanitarias y ecológicas de una normalización inadecuada de la contaminación atmosférica, así como los efectos de disciplinas nacionales para la competencia diferentes entre sí, no son menos graves de lo que lo son en el campo de la contaminación de las aguas.

Algunas de las directrices emanadas escogen la armonización total, de manera que las normativas nacionales son remplazadas completamente por la normativa comunitaria, mientras que otras prefieren la armonización opcional, sin que en ello haya una evidente conexión con la gravedad advertida de los riesgos ambientales o sanitarios en cuestión. El procedimiento fragmentario seguido por la Comisión al proponer nuevas normativas hizo que en áreas donde la armonización no tiene prioridad absoluta se haya elegido el instrumento de la directriz, descuidando otros ámbitos donde la armonización era mucho más necesaria (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 322-323).

Si es cierto que la amplitud y la complejidad de las normativas comunitarias crecen a la par del proceso de completación del mercado interno, entonces hay que preguntarse si las estructuras o procedimientos actuales son adecuados para enfrentar este reto, o si se requieren en cambio reformas radicales.

Los métodos reguladores actualmente seguidos presentan defectos, como la ausencia de una coordinación central, que provoca graves discordancias dentro de cada uno de los programas reguladores y también entre ellos, el no emplear procedimientos racionales en la selección de las prioridades y una atención insuficiente a la efectividad de los costos (*cost effectiveness*) de las normas. En resumen, así como está hoy día, el proceso regulador comunitario es ineficiente, en el sentido de que sus propios recursos empleados, si fueran asignados en forma diferente, podrían producir mayores beneficios.

A lo anterior hay que agregar que este proceso también carece de un control político adecuado, no sólo por parte del parlamento europeo, sino también del presidente de la Comisión y del Consejo. Este dominio debería ejercerse a tres niveles distintos: a uno alto, para evaluar el efecto global de la regulación comunitaria; a uno intermedio, con el fin de establecer prioridades entre los distintos programas reguladores propuestos por las diversas direcciones generales (o por las futuras agencias reguladoras); y a un nivel más bajo, para valorar y comparar cada una de las normas según los beneficios y costos que se espera que produzcan o que están produciendo. Como se dijo, esta evaluación de la actividad reguladora está ausente incluso en el nivel más bajo.

Sin duda, muchos de los defectos de la regulación comunitaria se deben a factores políticos e institucionales —como la complejidad de los procesos conjuntos de toma de decisiones, los desacuerdos entre los estados miembros en cuanto a las prioridades, o la necesidad de que la Comisión responda a las iniciativas nacionales— que no pueden ser modificados en breve o mediano término. Sin embargo, sí serían posibles algunas mejoras, incluso dentro del actual sistema de vínculos. La coordinación, por ejemplo, podría reforzarse instituyendo una “Cámara compensadora de regulación” en el nivel más alto de la burocracia de Bruselas. Anualmente, las direcciones generales (Ddgg) deberían someter a revisión de la cámara compensadora los proyectos de normativas reguladoras. En caso de desacuerdos o de serias incoherencias, se pediría la intervención del presidente de la Comisión o de una “comisión de trabajo sobre la regulación”. Si este control centralizado se extendiera a las direcciones competentes para materias relacionadas entre sí, como ambiente, seguridad en el trabajo, protección del consumidor, alimentos, sustancias medicinales, se ayudaría a la Comisión a formar un conjunto coherente de medidas para someter al Consejo y al Parlamento.

La utilidad de este procedimiento como instrumento de gestión

directiva podría aumentarse coordinándolo con la revisión normal del presupuesto, para obtener una conexión entre el nivel de las partidas asignadas y la efectividad de los costos (*cost effectiveness*) de los diversos programas reguladores. Así pues, la conciencia de que las distintas Ddgg tuvieran que competir una con otra, las llevaría a realizar sus mejores propuestas reguladoras. Al mismo tiempo, la consideración simultánea de todas las propuestas reguladoras nuevas podría favorecer la evaluación de su efecto conjunto sobre cada uno de los sectores industriales y sobre la economía europea en su globalidad.

Además de los mecanismos de coordinación antes mencionados, sería útil examinar el potencial de coordinación que poseen instrumentos que no han sido diseñados con esta finalidad. Un ejemplo interesante es la evaluación del efecto ambiental. La experiencia estadounidense del National Environment Protection Act (NEPA) sugiere que tales evaluaciones pueden funcionar como eficaces mecanismos coordinadores. El NEPA exige a todas las agencias federales analizar los efectos ambientales de las acciones propuestas y de las alternativas razonables a dichas acciones. Desde el punto de vista de la coordinación, la parte más importante de las disposiciones del NEPA es la que se refiere a la revisión crítica de prácticamente todas las evaluaciones de efecto ambiental, efectuada por la Environmental Protection Agency. Esto ofrece la oportunidad de una coordinación entre las agencias, ya que solicita la participación de todas las involucradas.

Introducir un procedimiento de este tipo en el proceso comunitario de elaboración de políticas no sólo mejoraría la coordinación, sino que serviría para posibilitar las disposiciones del Acta Única Europea, según la cual las consideraciones ambientales deben formar parte de todos los demás tipos de políticas de la Comunidad. Con el fin de institucionalizar este proceso de revisión interna, la Dirección General para el Ambiente debería poder comentar las propuestas realizadas por las otras Ddgg. El efecto de coordinación aumentaría si las evaluaciones del efecto ambiental no se limitaran a cada uno de los proyectos, como sucede actualmente, sino que se extendieran hasta cubrir grupos enteros de programas relacionados entre sí (“evaluaciones de efecto ambiental conjuntas”).

Un ejemplo de reforma de la actividad reguladora comunitaria particularmente importante es el “nuevo enfoque” que ha desarrollado la Comisión sobre los efectos de la decisión *Cassis de Dijon* de la corte de justicia europea. En los primeros 25 años de vida de la Comunidad, su objetivo principal fue armonizar, más que unificar, las normativas

nacionales. La armonización consiste en la adecuación de las legislaciones nacionales a las exigencias de un mercado común, y normalmente fue buscada mediante el instrumento de la directriz.

Así pues, se lograron progresos sustanciales con la creación de normativas armonizadas de ámbito de aplicación comunitario. Sin embargo, en 1985 la Comisión tuvo que reconocer que la cantidad de trabajo pendiente era tal que el objetivo de completar el mercado interno para 1993 no se alcanzaría mediante el uso exclusivo de la armonización. Dicho con palabras de la propia Comisión: “la experiencia ha demostrado que una estrategia basada totalmente en la armonización sería hiperreguladora, requeriría mucho tiempo para llevarse a cabo, resultaría inflexible y podría sofocar la innovación” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985).

El nuevo enfoque tiene tres elementos esenciales: la normalización por parte de las comunidades debe sustituirse, en la medida de lo posible, por el mutuo reconocimiento de las legislaciones y de las normas nacionales; la armonización debe limitarse a formular “requisitos sanitarios y de seguridad esenciales”, obligatorios para los estados miembros; la especificación técnica de estos requisitos debe dejarse a organismos de uniformación europeos y nacionales (según la denominada técnica de la deferencia).

La ventaja obvia de este nuevo enfoque es que reduce sensiblemente la carga de trabajo regulador que pesa sobre los órganos decisorios de las comunidades. Sobre todo, el principio del mutuo reconocimiento —que se basa en la suposición de que los objetivos sanitarios y de seguridad de los distintos estados miembros son todos en principio igualmente válidos, aunque se busquen con métodos diferentes— elimina la necesidad de redactar directrices adecuadas a las necesidades sustanciales y a las tradiciones jurídicas de los 12 actores nacionales. En un sistema diversificado como el comunitario, parece muy sensato aplicar el antiguo principio de la “subsidiaridad” del federalismo, según el cual el nivel de gobierno más alto sólo debería intervenir para proporcionar bienes públicos que los niveles inferiores no pueden garantizar por sí solos (véase R. Dehousse, 1988). La sustitución de la armonización por el reconocimiento recíproco y la delegación del establecimiento de normas a órganos técnicos introducen, como ya ha sido observado (Kay y Vickers, 1990), un principio de competencia entre ordenamientos y entre reguladores que podría estimular un alto grado de flexibilidad y de innovación de las políticas.

Sin embargo, el nuevo enfoque no carece de limitaciones y dificult-

tades. De hecho, deja abiertas algunas lagunas normativas que tarde o temprano deberán cerrarse. Por ejemplo, el mutuo reconocimiento no puede tratar las características externas negativas que trascienden las fronteras nacionales, ni puede resolver ciertos problemas que han resultado demasiado difíciles también para el enfoque tradicional, como los que surgen en el caso de la experimentación de nuevos medicamentos antes de su introducción al mercado. Al respecto, Kaufer (1989, 1990; véase también Hart, 1989) sostiene que las diferencias entre las escuelas médicas nacionales, las distintas actitudes frente a la evaluación de los riesgos y beneficios y las diversas percepciones de la necesidad de nuevas medicinas conducirán a interpretaciones divergentes sobre las disposiciones de aprobación de los nuevos medicamentos, a pesar de que éstos hayan sido preparados según un procedimiento europeo uniformado. El desarrollo previsto por Kaufer era que la Comisión introdujera una agencia farmacológica europea centralizada, con la tarea de sustituir el confuso e ineficiente procedimiento multinacional de autorización actualmente en vigor. Entonces, también a nivel comunitario el instrumento de la agencia parece estar listo para hacer su entrada.

Es fácil entender, no obstante, cómo también hay contrapropuestas de este tipo, además de las características de la tradición europea de las que se habló en "Comparación entre Estados Unidos y Europa", razones derivadas de la estructura comunitaria particular. La Comunidad, de hecho, no es un Estado federal, y los estados miembros persisten en la idea de dejar que sus órganos actúen en forma autónoma. Éstos podrían entonces obstaculizar la creación de agencias o exigir que la composición de las mismas prevea la presencia de representantes nacionales. Por otro lado, la naturaleza no plenamente federal de la Comunidad exige que el ejercicio de sus competencias normativas no conduzca a un vaciamiento total de las prerrogativas estatales (Dehousse, 1990). Finalmente, a una agencia no se le pueden dar poderes que los tratados institutivos asignan a los órganos de las comunidades.

Pero viéndolo bien, las consideraciones de este tipo no nos llevan a excluir del todo la introducción de agencias europeas, sino más bien dejan pensar que, de haber tal introducción, estos organismos tendrán características particulares y poderes más limitados respecto de las agencias estadounidenses. Es un hecho que recientemente las propuestas de constitución de agencias europeas han aumentado. El parlamento europeo, por ejemplo, solicitó la institución de un sistema uni-

ficado de control del tráfico aéreo y se introdujo una agencia europea para el ambiente (que sin embargo no es, o por lo menos no todavía, una verdadera agencia reguladora, y se limita más bien a reunir datos y a coordinar investigaciones). Para concluir, y esto es lo más relevante, la idea de crear una agencia europea para evaluar los productos farmacéuticos fue recibida como una propuesta de reglamento del Consejo de la CEE redactada por la Comisión de las comunidades europeas (Com-90, 283, 14 de noviembre de 1990).

La creación de una agencia, sin embargo, no representa por sí misma una solución satisfactoria a los problemas que enfrentan los reguladores comunitarios. Su éxito dependerá de la idoneidad de su composición y de los procedimientos de toma de decisiones que ésta emplee, así como de la incisividad de sus poderes. Por lo que se refiere a éstos, la naturaleza de las comunidades impide que pueda tratarse de algo más que simples derechos consultivos, y esto es precisamente lo que se lee en la propuesta de reglamento antes citada. No obstante, es plausible que las opiniones expresadas por la agencia tengan en concreto un peso nada indiferente, si no es que determinante. Respecto de la composición y procedimientos de toma de decisiones, se trata obviamente de aspectos que requerirían un desarrollo muy extenso. Para abreviar, podemos contraponer, una vez más siguiendo las contribuciones de Kaufer en cuanto al control de fármacos (control que se lleva a cabo a través de la técnica del examen individualizado), dos tipos de enfoque. El primero, constituido por la Food and Drug Administration estadounidense, es más burocrático, prevé la presencia de funcionarios públicos y el recurrir a procedimientos formalizados para minimizar los relieves políticos, asimismo, prevé el riesgo de incurrir en críticas o acusaciones de negligencia por las decisiones tomadas, y en general, conduce a resultados conservadores, refractarios a la innovación. El segundo, representado por el Committee on the Safety of Medicines británico, considera a la agencia más bien como una comisión de expertos reclutados fuera de la administración, mucho más disponibles a aceptar la ausencia de certezas absolutas que caracteriza el proceder de la investigación científica y más aún las decisiones prácticas sobre el empleo de sus resultados, que utilizan sobre todo procedimientos informales. Los organismos de este tipo son mucho más favorables a la innovación.

Las preferencias de Kaufer se dirigen explícitamente al segundo tipo de agencia, que además parece ser al que se refiere la propuesta de reglamento antes mencionada. En consecuencia, tenemos un caso

en el que la experiencia de una nación europea, y no la estadounidense, crea el modelo. Hay que agregar, sin embargo, que especialmente en campos como aquel en cuestión, caracterizado por la presencia de problemas "transcientíficos",⁶⁰ por tanto con una alta probabilidad de que se verifiquen desacuerdos incluso entre los expertos, el predominio de éstos en la composición del organismo no es suficiente para garantizar su buen funcionamiento. Aunque implique algunos costos, por ejemplo en términos de tiempo, parece oportuno estudiar procedimientos de toma de decisiones que institucionalicen la posibilidad de una oposición entre opiniones contrarias.⁶¹ Cuando los problemas sobrepasan un determinado umbral de complejidad, faltan criterios unívocos para identificar conclusiones "objetivamente" correctas, como en cambio sugiere la ideología de la experiencia. Junto con los resultados de las decisiones, habrá que evaluar entonces el proceso que condujo a tales resultados. Si por sí misma una conclusión no es verdadera con certeza, por lo menos se podrá sostener que es más válida que otras si fue alcanzada a través de un procedimiento dialéctico y crítico.

Un proceso de oposición dotado de la máxima apertura y publicidad parece presentar ventajas superiores a sus costos. Aparte del hecho que incluso los aspectos propiamente científicos de las conclusiones, al estar sistemáticamente expuestos a la crítica, tenderán a tratarse con mayor rigor; al mismo tiempo los procesos de toma de decisiones caracterizados por oposiciones constituyen una respuesta, aunque sea parcial, a los problemas de legitimación que padecen los organismos "políticamente independientes", como las agencias (y el problema de la irresponsabilidad política se vuelve particularmente agudo en el caso de agencias comunitarias hipotéticas constituidas *a latere* de la Comisión, órgano que a su vez goza de una legitimación política sólo indirecta). La concordancia del modo de operar de las agencias con la opinión pública y los grupos interesados debe asegurarse precisamente en forma procesal, garantizando la representación de las opiniones discordantes y el examen de un amplio espectro de alternativas.⁶²

⁶⁰ La terminología es de Weinberg (1972).

⁶¹ Para una discusión más amplia, nos permitimos remitirnos a Majone (1979); para el concepto de racionalidad procesal (*procedural rationality*) véase Simon (1976).

⁶² Por lo que se refiere a agencias diferentes al Committee on the Safety of Medicines examinado por Kaufer, precisamente en el modelo británico de agencia se ha observado una carencia de apertura y de publicidad. Véase Prosser (1989).

Referencias bibliográficas

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam y B. A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Allen, D. (1983), "Managing the Common Market: The Community Competition Policy", en H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (comps.), *Policy-Making in the European Community*, Nueva York, Wiley.
- Amato, G. (1985), "Problemi di governo e della deregulation", en Cassese y Gerelli.
- Aranson, P.H., E. Gellhorn y G. O. Robinson (1982-1983), "A Theory of Legislative Delegation", *Cornell Law Review*, vol. LXVIII.
- Baldwin, R. y C. McCrudden (1987), *Regulation and Public Law*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.
- Berghahn, V. R. (1986), *The Americanization of West German Industry, 1945-1973*, Nueva York, Berg.
- Bernstein, M. (1955), *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton University Press.
- Boddewyn, J. J. (1985), "Advertising Self-Regulation: Organization Structures in Belgium, Canada, France and the U.K.", en Streek y Schmitter (1985).
- Breyer, S. (1982), *Regulation and its Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brickman, R., S. Jasanoff y T. Ilgen (1985), *Controlling Chemicals*, Ithaca, Cornell University Press.
- Cassese, S. (1984), "Gli organi dell'Isvap", *Giurisprudenza commentata*, vol. XI.
- (1985), "Conclusioni", en *Ibid.* y Gerelli.
- (coord.) (1989), *La determinazione autoritativa dei prezzi nel settore energetico*, Rimini, Maggioli.
- Cassese, S. y E. Gerelli (comps.) (1985), *Deregulation-La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milán, Angeli.
- Castles, F. G. y R. Wildenmann (comps.) (1986), *Visions and Realities of Party Government*, Berlín/Nueva York, De Gruyter.
- Christiansen, G. B. y R. H. Haveman (1981), "Public Regulation and the Slowdown in Productivity Growth", *American Economic Review*, vol. LXXI.
- Colliard, C. A. y G. Timsit (comps.) (1988), *Les autorités administratives indépendantes*, París, PUF.
- Comisión de la Comunidad Europea (1985), *Completing the Internal Market*, Luxemburgo, Oficina para Publicaciones Oficiales de la Comisión de la Comunidad Europea.
- Corso, G. (1990), "Lo Stato come dispensatore di beni: criteri di distribuzione, tecniche, giuridiche ed effetti", *Studi in memoria di G. Tarello*, Milán, Giuffrè, vol. II.

- Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (trad. it. *La crisi della democrazia*, Milán, Angeli, 1975).
- Cugurra, G. (1986), "I caratteri dell'azione amministrativa nell'economia", en AA. VV., *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, Maggioli.
- Cushman, R. E. (1941), *The Independent Regulatory Commissions*, Nueva York, Oxford University Press.
- Daintith, T. (comp.) (1988), *Law as an Instrument of Economic Policy*, Berlín, De Gruyter.
- Dehousse, R. (1988), "Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges", en R. Bieber, *Ibid.*, J. Pinder, J.H. Weiler (comps.), *One European Market?*, Baden-Baden, Nomos.
- (1990), *Regulatory Federalism in the European Community: The Case of Social Regulation*, ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism, IUE/Academia Nacional de Administración Pública (National Academy of Public Administration), Florencia, 29 al 30 de noviembre de 1990.
- Demuro, G. (1989), "La delegificazione", *Foro Italiano*, vol. V.
- Dyson, K. H. F. (1977), *Party, State, and Bureaucracy in Western Germany*, Beverly Hills, Sage.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis* (trad. it. *L'analisi sistemica della politica*, Casale Monferrato, Marietti, 1984).
- Elliot, D. E., B. A. Ackerman y J. C. Millan (1985), "Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. I.
- Febbrajo, A. (comp.) (1987), "Per un dibattito sulla giuridificazione", *Politica del diritto*, vol. XVIII.
- Fick, W. M. (1961), "Issues and Accomplishments in Administrative Regulation: Some Political Aspects", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Fiorina, M. P. (1982), "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?", *Public Choice*, núm. 39.
- Franchini, C. (1988), "Le autorità amministrative indipendenti", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. XXXVIII.
- Freddi, G. (1975), "Le agenzie negli USA: realtà e miti di un modello organizzativo", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. VIII.
- (1982), "Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionali", *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 2.
- (1986), "Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government", en Castles y Wildenmann.
- Fromm, G. (comp.) (1981), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Giugni, G. (1986), "Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano", *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, núm. 30.

- Habermas, J. (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (trad. it. *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1975).
- (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 vol. (trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, Bolonia, Il Mulino, 1986).
- Haig, N. (1984), *EEC Environmental Policy and Britain*, Londres, Environmental Data Services.
- Hancher, L. y M. Moran (comps.) (1989), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon.
- (1989b), *Organizing Regulatory Space*, en *Ibid.* (1989).
- Hardach, C. (1980), *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Hart, D. (1989), "Drug Safety as a Means of Consumer Protection: The Approximation of Laws in the EC Medicinal Products Market and its Limitations", *Journal of Consumer Policy*, vol. XII.
- Hartley, K. (1977), "Price Controls, Markets, and Income Distribution", en Ogus y Veljanovski.
- Hayward, J. (1974), "National Attitudes for Planning in Britain, France, and Italy", *Government and Opposition*, vol. IX.
- Hollingsworth, J. R. y L. N. Lindberg (1985), "The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour", en Streek y Schmitter (1985).
- Ichino, P. (1984), "Politiche del lavoro e strategie di deregulation", 3, ponencia presentada en la jornada de estudio del grupo parlamentario de la Izquierda independiente con el mismo título, Roma, mayo de 1984, *Rivista italiana di diritto del lavoro*.
- Jarass, H. D. (1988), "Regulation as an Instrument of Economic Policy", en Daintith.
- Joskow, P. L. y R. G. Noll (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview", en Fromm.
- Katz, R. S. (comp.) (1987), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín, Nueva York, De Gruyter.
- Kaufer, E. (1989), "The Regulation of Drug Development: In Search of a Common European Approach", Florencia, Instituto Universitario Europeo (Documento de Trabajo, 411).
- (1990), "The Regulation of New Product Development in the Drug Industry", en Majone (1990).
- Kay, J. y J. Vickers (1990), "Regulatory Reform: An Appraisal", en Majone (1990).
- Knieps, G. (1990), "Deregulation in Europe: Telecommunications and Transportation", en Majone (1990).
- Koebel, P. (1990), "Deregulation of the Telecommunication Sector: A Movement in Line with Recent Technological Advances", en Majone (1990).
- Lange, P. y M. Regini (1987), "Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche", en *Ibid.* (comp.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonia, Il Mulino.

- Lash, S. y J. Urry (1987), *The End of Organized Capitalism*, Oxford, Polity Press.
- Lehmbruch, G. (1977), *Corporativismo liberale e governo dei partiti* [trad. it. en M. Maraffi (comp.), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981].
- Lehmbruch, G. y P. C. Schmitter (comps.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (trad. it. *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1984).
- Litan, R. E. y W. D. Nordhaus (1983), *Reforming Federal Regulation*, New Haven, Yale University Press.
- Lowi, T. (1969), *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton.
- Luhmann, N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (trad. it. *Teoria politica nello Stato del benessere*, Milán, Angeli, 1983).
- Majone, G. (1979), "Process and Outcome in Regulatory Decision-Making", en C. H. Weiss y A. H. Barton (comps.), *Making Bureaucracies Work*, Beverly Hills, Sage.
- (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- (comp.) (1990), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the U.S.*, Londres, Pinter.
- (1991), "Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy* (en prensa).
- Martines, T. (1987), "Delegificazione e fonti del diritto", *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milán, Giuffrè.
- Marzona, N. (1988), *L'amministrazione pubblica del mercato mobiliare*, Padua, Cedam.
- Massel, M. S. (1961), "The Regulatory Process", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Massera, A. (1988), "'Autonomia' y 'indipendenza' nell'amministrazione dello Stato", *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milán, Giuffrè, vol. III.
- McCraw, T. K. (1975), "Regulation in America. A Review Article", *Business History Review*, vol. IL.
- Mendeloff, J. M. (1988), *The Dilemma of Toxic Substance Regulation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Miller, R. (1983), "Trends in Public Sector Regulatory Activity", *Economia delle scelte pubbliche*, núm. 2.
- Mitnick, B. M. (1980), *The Political Economy of Regulation*, Nueva York, Columbia University Press.
- Moore, T. (1961), "The Purpose of Licensing", en Ogus y Veljanovski.
- Morstein Marx, F. (1961), "Administrative Regulation in Comparative Perspective", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Mott, R. N. (1990), *Federal-State Relations in U.S. Environmental Law: Implications for the European Community*, IUE (Documento de Trabajo EPU 2/1990), Florencia.

- Muth, C. de (1984), "A Strategy for Regulatory Reform", *Regulation*, núm. 12.
- Nigro, M. (1984), "La riforma della vigilanza sulle assicurazioni e la posizione dell'Isvap", *Giurisprudenza commentata*, vol. XI.
- Noll, R. G. (comp.) (1985), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- (1985b), "Government Regulatory Behavior. A Multidisciplinary Survey and Synthesis", en *Ibid.* (1985).
- (1990), "Regulatory Policy in a Federalist System", ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State* (trad. it. *La crisi fiscale dello Stato*, Turín, Einaudi, 1977).
- Offe, C. (1979), "Ingovernabilità". *Sulla rinascita delle teorie conservatrici della crisi* [trad. it. en C. Donolo y F. Fichera (comps.), *Il governo debole*, Bari, Laterza, 1981].
- Ogus, A. I. y C. G. Veljanovski (comps.) (1984), *Readings in the Economics of Law and Regulation*, Oxford, Clarendon.
- Pappalardo, A. (1983), "Neocorporativismo, partiti e crisi economica", *Stato e mercato*, núm. 8.
- (1984), "Politiche dei redditi e sindacati", *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3.
- Partesotti, G. y E. Bottiglieri (comps.) (1987), "La riforma della vigilanza sulle assicurazioni", *Nuove leggi civili commentate*, vol. X.
- Pasquino, G. (1983), "Partitocrazia", *Dizionario di politica*, tomado de N. Bobbio, N. Matteucci e *Ibid.*, 2a. ed., Turín, Utet.
- Prosser, T. (1989), "Regulation of Privatized Enterprises: Institutions and Procedures", en Hancher y Moran (1989).
- Putnam, R. D. (1973), *The Beliefs of Politicians*, New Haven, Yale University Press.
- Rehbinder, E. y R. Stewart (1985), *Environmental Protection Policy*, Berlín, De Gruyter.
- Rose, R. (1974), *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan.
- (1976), "Risorse dei governi e sovraccarico di domande", en G. Urbani (comp.), *Sindacati e politica nella società, post-industriale*, Bologna, Il Mulino.
- (1979), "Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke?", *Political Studies*, núm. 3.
- Schmitter, P. C. y G. Lehmbruch (comps.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres/Beverly Hills, Sage.
- Schmitter, P. C. (1989), "I settori nel capitalismo moderno: modi di regolazione y variazioni nel rendimento", *Stato y mercato*, núm. 26.
- Schuck, P. H. (1983), "Regulation, Non-Market Values, and the Administrative State: A Comment on Stewart", *Yale Law Journal*, vol. XCII.
- Selznick, P. (1985), "Focusing Organizational Research on Regulation", en Noll (1985).

- Simon, H. A. (1976), "From Substantive to Procedural Rationality", también en F. Hahn y M. Hollis (comps.), *Philosophy and Economic Theory*, Oxford University Press, 1979.
- Spina, A. la (1986), "Neocorporativismo, ingovernabilità e caso italiano", en F. Teresi (comp.), *Ricerche di scienze politiche*, Palermo, Palumbo.
- (1989), *La decisione legislativa*, Milán, Giuffrè.
- Steinkemper, B. (1974), *Klassische und Politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Brd*, Köln, Heymanns.
- Stenberg, C. W. (1990), "Regulatory Federalism: An Overview of American Experience", ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism.
- Stewart, R. B. (1981), "Regulation, Innovation, and Administrative Law: A Conceptual Framework", *California Law Review*, vol. LXIX.
- (1983), "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", *Yale Law Journal*, vol. XCII.
- (1988), "Regulation and the Crisis of Legalization in the U.S.", en Daintith.
- Stigler, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal*, núm. 2.
- (1981), "Comment", en Fromm.
- Streek W. y P. C. Schmitter (comps.) (1985), *Private, Interest Government-Beyond Market and State*, Beverly Hills/Londres, Sage.
- (1985b), "Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale" (trad. it. en *Stato e mercato*, núm. 13, 1985).
- Teubner, G. (1982), "Reflexives Recht", *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, vol. LXVIII.
- (1983), "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law & Society Review*, núm. 2.
- (comp.) (1987), *Juridification of Social Spheres*, Nueva York/Berlín, De Gruyter.
- Thurow, L. C. (1980), *The Zero-sum Society* (trad. it. *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1981).
- Traxler, F. (1985), "Prerequisites, Problem-solving Capacity and Limits of Neocorporatist Regulation: A Case Study of Private Interest Governance and Economic Performance in Austria", en Streek y Schmitter (1985).
- Ungerer, H. (1990), "Comments on Telecommunications Regulatory Reform in the EC", en Majone (1990).
- Vipod, P. A. (1989), "Banking Regulation in Europe: European Community and British Banking Regulation in the Context of Change within the Financial Services Industry", presentada en "Deregulation, Reregulation and the International Dimension", París, Ecpr joint sessions.
- Voigt, R. (comp.) (1980), *Verrechtlichung*, Königstein, Athenäum.
- (comp.) (1983), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Weidenbaum, M. (1977), "Reducing Inflationary Pressures by Reforming Government Regulation", en W. Fellner (comp.), *AEI Studies in Contemporary Economic Problems*, Washington, AEI.
- (1980), "Cost of Regulation and Benefits of Reform", *Formal Publication*, núm. 35, Washington, Centro para el Estudio de los Negocios Estadunidenses, San Luis, Universidad de Washington.
- Weidenbaum, M. y R. de Fina (1978), *The Cost of Federal Regulation of Economic Activity*, Washington, AEI.
- Weinberg, A. M. (1972), "Science and Trans-science", *Minerva*, vol. X.
- Whynes, D. K. y R. A. Bowles (1981), *The Economic Theory of the State*, Oxford, Robertson.
- Wilson, J. Q. (comp.) (1980), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- Wood, L. D., E. P. Laws y B. Breen (1981), "Restraining the Regulators: Legal Perspectives on a Regulatory Budget for Federal Agencies", *Harvard Journal on Legislation*, vol. XVIII.