

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

Regulación y Políticas Sociales

**Las políticas de regulación social
y la creación de mercados en los
sectores sociales en América Latina**

Jacint Jordana



**Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Agosto 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-63**

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Jordana, Jacint, 1962-

Regulación y políticas sociales : las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina / Jacint Jordana.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-63)

Includes bibliographical references.

1. Social policy. 2. Public health—Latin America. 3. Social security—Latin America. I. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

J67 --dc22

HN18 .J67 2006

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

Regulación y Políticas Sociales

Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina

Jacint Jordana¹

**Serie de Documentos de Trabajo I-63
Washington D.C.
2006**

¹ Jacint Jordana es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra. Su área de investigación principal se centra en el análisis de las políticas públicas, con una atención especial a las políticas de regulación y sus instituciones especializadas. Durante el año 2000 fue investigador visitante en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente dirige el Instituto Barcelona d'Estudis Internacional (IBEI)

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción	1
Perspectivas sobre regulación, economía y sociedad	3
<i>La regulación en las políticas públicas y sociales</i>	3
<i>La regulación social y la regulación económica: distinción y contenidos</i>	7
<i>La intersección entre regulación social y política social</i>	11
<i>Los instrumentos de regulación (económica y social) en el ámbito social</i>	13
Regulación y sectores sociales en América Latina	17
<i>Cambios de política en América Latina</i>	17
<i>El sector de los servicios de salud</i>	20
<i>El sector de las pensiones- seguridad social</i>	25
Consideraciones finales	29
Bibliografía	32

Resumen Ejecutivo

En este trabajo analizamos el uso de la regulación en los sectores de políticas públicas orientados a la producción de bienestar social. Nos proponemos identificar el creciente uso de los instrumentos de regulación en las políticas sociales y mostrar la diversidad de fórmulas empleadas, tanto desde la lógica de la creación de mercados (regulación económica), como desde la lógica de la protección de los ciudadanos (regulación social). Los instrumentos de regulación, utilizados de forma intensa, están alcanzando un papel cada vez más importante para la conducción de las políticas sociales, y requieren de una adecuada clarificación conceptual. En estas políticas, la regulación puede incidir en los mercados, pero también puede actuar sobre otras actividades que tienen lugar fuera de los mercados. En todo caso, podemos encontrar en muchos ámbitos una actividad constante para desarrollar normas que establecen como deben ser los procesos, los comportamientos, los productos o los servicios que se transfieren en cualquier interacción social.

En las políticas sociales de América Latina, encontramos de forma creciente el empleo de instrumentos de regulación para afrontar distintos tipos de problemas. En el marco de los llamados procesos de reforma del Estado impulsados en la región, han surgido numerosas reformas de política social que incluyen una intensa utilización de tales instrumentos. Diversos factores han estimulado la introducción de los instrumentos de regulación en los sectores sociales: las necesidades de ajuste fiscal de los gobiernos frente a las crisis monetarias de los noventa, las expectativas de mayor eficiencia en comparación a las tradicionales organizaciones burocráticas públicas, o incluso las propias presiones políticas para aumentar la transparencia de los procesos de implementación de las políticas. En el marco del diseño de nuevas políticas públicas, en este documento se discute como funcionan los nuevos instrumentos de regulación y se examina la relación entre regulación social y regulación económica, especialmente en los sectores de las pensiones y los servicios de salud.

Introducción²

América Latina no ha escapado en los últimos decenios al intenso ritmo de crecimiento de las regulaciones en distintos ámbitos de la intervención pública, como también ha sucedido en Estados Unidos y en Europa. El incremento del número de páginas de regulaciones en los boletines oficiales (en Estados Unidos, *the Federal Register*) en las últimas décadas ha sido impresionante, y sigue creciendo. Las regulaciones sirven para objetivos muy distintos: desde una ley que establezca el funcionamiento de la educación pública (derechos y deberes de los maestros como empleados públicos, formas de organización del sistema educativo, etc.), hasta unas normas que definan los criterios de seguridad en el trabajo que deben cumplir las empresas, o los sistemas de fijación de precios que deben funcionar en el sector de las telecomunicaciones, entre muchos otros ejemplos. Todas estas reglas pueden entrar en el conjunto de lo que se denomina regulación o, en otras palabras, el uso de normas públicas, de carácter general, con la amenaza de aplicar la capacidad coactiva del Estado en caso de incumplimiento (Baldwin y Cave, 1999).

A la definición anotada, es necesario añadir que también se puede producir regulación social y económica fuera del ámbito del Estado (Scout, 2004). Así, puede encontrarse regulación producida por asociaciones de carácter inclusivo, hasta regulación impuesta por acuerdos entre empresas transnacionales, pasando por la auto-regulación de numerosos colectivos profesionales, entre muchos otros procedimientos. En todo caso, es importante tener en cuenta que para hablar de regulación, debe ser posible identificar algunos mecanismos de coacción efectivos. Evidentemente, el grado de coacción no será el mismo en todos los casos, ni el estilo al imponerla. Este será probablemente más persuasivo y amenazador en los casos de regulación no-estatal; y más orientado hacia un estilo sancionador en los casos de regulación estatal (Ayres y Braithwaite, 1992; Jordana y Levi-Faur, 2004).

La regulación puede tener objetivos muy diversos, aunque regular la actividad económica es sin duda, uno de los más habituales. La economía de mercado es considerada como el mecanismo básico para la asignación de recursos en nuestras sociedades capitalistas, y es objeto principal de la política de regulación mediante un conjunto de instrumentos de intervención, que intentan superar los conflictos y contradicciones que generan a menudo la implicación pública. Sin embargo, no toda la regulación pública se orienta hacia los mercados. La regulación puede incidir en los mercados, pero también puede actuar sobre otras actividades significativas, con impactos económicos y materiales que tienen lugar fuera de ellos (Chang, 1997).

En cualquier ámbito puede encontrarse una actividad constante para desarrollar normas de aplicación obligatoria para los ciudadanos y empresas afectadas, son reglas que establecen con creciente detalle, cómo deben ser los procesos, los comportamientos, los

² Agradezco los comentarios recibidos a versiones anteriores de este trabajo por Pedro Luis Barros Silva, Marc Navarro y por el equipo docente del INDES, en particular Karen Mokate, Carlos Gerardo Molina, y Fabián Repetto. Todos los errores y omisiones son exclusiva responsabilidad del autor.

productos o los servicios que se transfieren en cualquier interacción social. Sin embargo, también ocurre a veces que el bosque no deja ver los árboles, y cuando se habla de regulaciones, y de incremento de regulaciones, se están mezclando muchas cosas distintas: desde normas técnicas de estandarización, hasta criterios de salud para la protección del consumidor, pasando por reglas que establecen las pautas de interacción entre agentes en mercados imperfectos, o procedimientos para el propio funcionamiento de las administraciones públicas y sus interacciones con los ciudadanos (Baldwin, Scott y Hood, 1998).

En este documento se entiende el uso de la regulación en el ámbito de lo social, como la aplicación de instrumentos de política pública basados en la utilización del poder coercitivo (poder legal y legítimo), en cualquiera de los sectores de políticas públicas orientados a la producción de bienestar social. Este trabajo se propone presentar e ilustrar el creciente uso de los instrumentos de regulación en las políticas sociales y mostrar la diversidad de fórmulas empleadas, tanto desde la lógica de la creación de mercados (regulación económica), como desde la lógica de la protección de los ciudadanos (regulación social).

Los instrumentos de regulación, utilizados de forma intensa, están alcanzando un papel cada vez más importante para la conducción de las políticas sociales, tal vez por su menor coste directo y la mayor flexibilidad en sus ajustes respecto a los instrumentos basados en la distribución y entrega de recursos y servicios a la población. Además, hay que señalar que la característica común que unifica el conjunto de instrumentos reguladores, no es una determinada orientación política, sino el uso de la capacidad coercitiva en su diseño. Las privatizaciones, por ejemplo, no forman parte de los instrumentos de regulación, al igual que los programas de entrega de servicios sociales, que están basados en instrumentos distributivos y redistribuidores (como la asignación de recursos en función de criterios o solicitudes).

Un argumento sugerente para explicar la reciente expansión de instrumentos de regulación en numerosos sectores sociales, en los que antes apenas se producía este tipo de intervención pública, tiene que ver probablemente con los cambios en los costes de transacción en los sistemas de producción de los servicios. Si tradicionalmente para la provisión de servicios sociales (por ejemplo, educativos y de salud) las grandes organizaciones centralizadas y jerárquicas constituían la mejor opción para cumplir objetivos de eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios -junto a un cierto grado de monopolio público-, con las nuevas tecnologías de la información, menos costosas y mucho más productivas, los costes de transacción para realizar actividades fuera de las organizaciones tradicionales se han reducido de forma muy significativa, por lo que las jerarquías han ido cediendo paso a formas organizativas mucho más descentralizadas, o también han facilitado la introducción de mercados (Fukuyama, 2004: 104-105). En todo caso, con la aplicación de las tecnologías de la información, ahora son posibles otro tipo de interacciones entre los usuarios, los agentes proveedores y las entidades que financian los servicios, gracias a un entorno de información abundante con unos costos muy reducidos.

En las políticas sociales de América Latina, se aplican también de forma creciente los instrumentos de regulación para afrontar distintos tipos de problemas. En el marco de los llamados procesos de reforma del Estado, impulsados en la región desde finales de los años ochenta, es posible detectar, en numerosas reformas de política social emprendidas en los últimos años, una intensa utilización de tales instrumentos. Diversos factores estimularon la introducción de los instrumentos de regulación en los sectores sociales: las necesidades de ajuste fiscal de los gobiernos frente a las crisis monetarias de los noventa, las expectativas de que el sector privado introduciría mayor eficiencia, en comparación a las tradicionales organizaciones burocráticas públicas, o incluso las propias presiones políticas para aumentar la transparencia de los procesos de implementación de las políticas.

En el marco del diseño de nuevas políticas públicas, los instrumentos de regulación se vinculan estrechamente con otras formas de intervención, especialmente en sectores como las pensiones o los servicios de salud. El objetivo es presentar una reflexión general y discutir cómo funcionan y cómo se articulan en el momento presente. No se trata de un trabajo de investigación, sino de desarrollo conceptual en el marco de una revisión de la literatura especializada disponible. El propósito no es realizar una evaluación del rendimiento de los instrumentos de política reguladora en el ámbito social, ni de los objetivos de la política pública que justificaron la introducción de nuevos instrumentos.

Perspectivas sobre regulación, economía y sociedad

La regulación en las políticas públicas y sociales

Los instrumentos de las políticas de regulación incluyen reglas que definen comportamientos y procesos, y establecen acciones o resultados, estándares o niveles que deben ser cumplidos, sistemas de control y observación sobre el seguimiento de la regulación, y finalmente, sanciones e incentivos para apoyar el cumplimiento de las reglas. Las regulaciones se enfocan básicamente para que sean cumplidas por los ciudadanos y diversos agentes privados, pero la misma lógica también se aplica para regular gobiernos de niveles inferiores (Salamon, 2002). En todo caso, la característica clave de la regulación es su vínculo con la capacidad de coacción, como se ha señalado, lo que la distingue de otros instrumentos de acción pública como los incentivos, o la distribución de recursos. Estos últimos instrumentos pueden inducir a cambios de comportamiento, pero no obligarlos, como sí ocurre con los instrumentos de regulación (Lowi, 1985). Con las regulaciones públicas, generalmente se aplican sistemas de dirección y control: se establecen las reglas, se observa el comportamiento de los regulados, y se penaliza el no-cumplimiento de las mismas.

Uno de los problemas centrales de las políticas reguladoras consiste en conseguir el cumplimiento efectivo de las reglas y, en términos generales, hacer que su interpretación esté acorde con los objetivos planteados. Sin duda, éste es un tema clave para el correcto funcionamiento de los instrumentos reguladores, y aunque el apoyo de los componentes

coercitivos es muy importante para estimular su cumplimiento, sin duda no es suficiente. Es posible que no se ejerza un control capaz de identificar las conductas que violan las reglas, o que no se apliquen las sanciones o las medidas coactivas previstas. Todo ello está relacionado con la existencia de reglas informales que articulan la relación entre los actores, sus procedimientos, sus criterios de tolerancia, etc. Cualquier sistema de regulación debe incluir, por tanto, una cierta proporción de estas reglas para su correcto funcionamiento, con capacidad de ajuste y flexibilidad para interpretar y adaptar las reglas formales. Sin embargo, si el predominio de la informalidad es muy intenso, las formales progresivamente pierden credibilidad y se convierten sólo en un referente, entre otros, de las interacciones entre los actores para la puesta en práctica de la política. Es fácil imaginar, por tanto, que todos los aspectos relativos a la relación entre formalidad e informalidad constituyen un amplio campo de análisis y debates interpretativos, con muchos aspectos interesantes a profundizar.

Actualmente, la regulación es un componente central de muchas políticas públicas, pero ello no fue así de forma generalizada a lo largo del siglo XX. Sólo en el caso de Estados Unidos el uso intensivo de las políticas reguladoras se fue extendiendo ya desde finales del siglo XIX, partiendo de la regulación sobre la competencia. Durante la primera mitad del siglo se amplió hacia numerosos sectores económicos -en especial las llamadas *utilities*- y desde los años sesenta se extendió ámbitos caracterizados como “regulación social” (incluyendo sectores como la protección del medio ambiente o la seguridad alimentaria, como se verá más adelante). De esta forma, muchos de los problemas de la puesta en práctica de las políticas de regulación, fueron planteados inicialmente en el contexto anglosajón, para luego ser adaptados por muchos otros países (Doern y Wilks, 1998).

En América Latina, la utilización de políticas regulativas como forma de gobernanza comienza tardíamente, y durante muchas décadas se limita a algunos sectores muy concretos. A pesar de la fuerte influencia norteamericana en la región, sólo unos pocos sectores, básicamente en el campo financiero, marcaron el proceso de difusión de las políticas regulativas en la región a lo largo del siglo XX. Sólo a lo largo de la segunda mitad del siglo, se produjeron cambios de políticas y nuevos desarrollos institucionales con una base sectorial, destacando casos como las telecomunicaciones y la energía. Finalmente, fue durante la década de los noventa cuando se observó una intensa difusión intersectorial en el interior de numerosos países (Jordana y Levi-Faur, 2005: 31-33).

Se ha identificado que la difusión de nuevos modelos de políticas públicas, como las reformas reguladoras en las últimas décadas, se produce en diversas direcciones de forma simultánea. Por una parte, dentro de un mismo sector, unos países influyen a otros; por otra parte, dentro de un mismo país también se detecta la difusión de modelos de unos sectores a otros; finalmente, también es posible encontrar procesos más globales, considerando el plano internacional, de un país a otro, sin relación a un sector específico. La difusión en América Latina de nuevas políticas en el ámbito social basadas en la introducción de regulación, también siguió este tipo de patrones, aunque de forma menos

intensa³. Sin duda, la realidad de la economía internacional a partir de los años ochenta, con el fuerte impulso de todo tipo de medidas liberalizadoras, también influyó dentro de cada país en la adopción de cambios de políticas en el ámbito social, reduciendo los sistemas públicos de protección social. En el análisis de casos específicos de regulación social en la región, es muy importante tener en cuenta la existencia de fuertes influencias externas, muchas veces motivadas fundamentalmente por mecanismos de imitación sobre experiencias de otros países (Weyland, 2004).

La adopción de determinados modelos de políticas y diseños reguladores, a menudo puede tener mucho que ver con este tipo de dinámicas de difusión, más que con una reflexión muy detallada sobre la formulación de las políticas. Luego, el encaje que pueda producirse entre los nuevos modelos y mecanismos adoptados y su adaptación a la situación particular de cada país, debe resolverse durante el proceso de implementación de las políticas, y en muchas ocasiones se producen resultados bastante inesperados. La capacidad de aprendizaje de los responsables políticos, así como la viabilidad política de las reformas propuestas, pueden ser los elementos que finalmente determinen cómo será adaptada una determinada innovación (Madrid, 2004; Weyland, 2004; Jayasuriya, 2001).

La oleada de políticas “desreguladoras” de la primera mitad de los años ochenta en Estados Unidos, y otros países, vinculada a la crítica más general sobre el estado de bienestar, afectó a muchos sectores en los que se habían introducido políticas de regulación en las décadas anteriores, con críticas a los elevados costes indirectos de la introducción de nuevas regulaciones, en concreto los costes adicionales que representaba para las empresas cumplir con las regulaciones para la producción de numerosos bienes y servicios. Aunque en términos prácticos el impacto desregulador no llegó a ser demasiado significativo, estos debates impulsaron la introducción de los análisis coste-beneficio en las políticas regulativas (Miller y Yandle, 1979; Guasch y Hahn, 1999); técnicas que luego han sido incorporadas en las propuestas más actuales de regulación (Arrow et al, 1996; Radaelli, 2004).

En todo caso, y a pesar del discurso “des-regulador”, el volumen de regulaciones siguió aumentando, aunque al mismo tiempo la reflexión sobre este problema también se fue haciendo más precisa. Las dificultades para estimar costes y beneficios son muy elevadas –en parte debido a la ausencia de información adecuada en numerosos países- aunque no deja de ser éste un enfoque prometedor para modernizar el debate político (Hahn, 2000: 21-22). En general, las políticas de regulación orientadas a la protección de los ciudadanos se han extendido intensamente en las últimas décadas en los países desarrollados –a pesar de los costes-, generando incluso, en algunos casos, una fuerte discusión política y, en el fondo, muchas veces el debate se centra en torno a importantes valores sociales.

La reflexión sobre el impacto de la regulación en términos de coste para las empresas también impulsó en los años noventa una revisión de los instrumentos tradicionales

³ Un análisis más general sobre un amplio grupo de sectores en América Latina, utilizando como indicador la creación de agencias reguladoras e incluyendo también diversos sectores clásicos de regulación social, nos muestra claramente las interdependencias señaladas (Jordana y Levi-Faur, 2005b).

utilizados en la regulación, aunque al mismo tiempo se producía una constante expansión de la regulación social en numerosos países. Por ejemplo, se planteaba la necesidad de introducir más regulación basada en objetivos, en lugar de regulación sobre procesos; o de desvincular los controles sobre la competencia de la regulación sobre calidades profesionales. La difusión de los conceptos e ideas de la Nueva Gestión Pública desde finales de los años ochenta, incluyó también propuestas para reformar los diseños reguladores tradicionales en el ámbito de las políticas sociales, basados en estándares, controles y procedimientos, buscando mayor precisión en los efectos de las medidas reguladoras, y complementándolos con nuevas regulaciones e incentivos para fomentar la competencia en los mercados, con el fin de conseguir una mayor eficiencia del funcionamiento de éstos (OECD 1997, 2001).

Estas innovaciones en las políticas reguladoras, surgieron fundamentalmente en los países desarrollados para resolver sus problemas de diseño de políticas públicas y generaron numerosos debates sobre su adecuación y resultados (véase Hood, 1998 o Moran 2002). No obstante, su impacto llegó también, casi simultáneamente, a muchos países en proceso de desarrollo, a menudo como recetas para resolver casi cualquier problema de las administraciones públicas (Ramió, 2001). En este sentido América Latina no fue una excepción. Las ideas de la nueva gestión pública se difundieron prontamente en la región, y tuvieron una amplia recepción. En diversos países estas ideas se combinaron con los procesos de reforma de las políticas sociales, produciendo como resultado regulaciones con diseños muy innovadores y complejos instrumentos, al estilo de las propuestas que se discutían en los países desarrollados.

Otros elementos contribuyeron también, a la introducción de innovaciones importantes en el manejo de los ámbitos sociales en diversos países de América Latina. La emergencia de la descentralización afectó plenamente la implementación de numerosas políticas públicas sociales, con múltiples actores públicos interactuando sobre una misma realidad de la política pública, y generó con mayor intensidad la necesidad de tales regulaciones. Las crecientes exigencias de rendición de cuentas, transparencia y control, también generaron por sí mismas un aumento de las regulaciones. Estas exigencias tenían como finalidad disponer de elementos de referencia en el propio ejercicio del control, y reducir las arbitrariedades en la producción y en la entrega de bienes y servicios públicos, tanto si la intervención pública se ocupaba directamente, o bien si se ocupaban empresas y otras organizaciones de carácter privado. La introducción de nuevos mercados -mediante técnicas reguladoras sofisticadas- en algunas de las reformas sociales, creaba expectativas importantes entre algunos grupos empresariales, sectores profesionales y empresas consultoras, que se convertían también en impulsores de las reformas.

Sin embargo, la existencia de significativas innovaciones de políticas para determinados sectores y países no es una señal de que los nuevos modelos se extendieran de igual forma por la región. Por el contrario, en términos generales, la extensión de las nuevas regulaciones en distintos sectores sociales se produjo mucho más lentamente en comparación con el ritmo seguido por los países más desarrollados, tanto en la Europa continental, como en el ámbito anglo-sajón. Un estudio entre América Latina y Europa, comparó la evolución del número de agencias reguladoras autónomas creadas a partir de

1964, haciendo distinción entre las agencias dedicadas a la regulación social y las dedicadas a la regulación económica – según las clasificaciones sectoriales habituales, para un total de 16 sectores y 37 países - mostró algunas diferencias significativas (Levi-Faur, Gilardi, Jordana, 2005). Aunque la evolución del número de agencias en el sector económico muestra un ritmo similar en ambas regiones, la situación es muy distinta en cuanto a la regulación social, donde el volumen de agencias en Europa es mucho más intenso que en América Latina.

La regulación social y la regulación económica: distinción y contenidos

Antes de avanzar en la discusión sobre la regulación en el ámbito social y su desarrollo en América Latina, se propone una revisión del concepto de “regulación social”, ya que será útil para el marco analítico desarrollado en este trabajo. La difusión del concepto de “regulación social” se produjo inicialmente en Estados Unidos, durante la segunda mitad de los años setenta, cuando ya era posible observar el fuerte desarrollo regulador que se estaba produciendo en una serie de sectores, como el medio ambiente, la protección del consumidor, la vivienda y las pensiones, entre otros. Entonces, algunos autores argumentaron que esta oleada de regulaciones constituía una nueva “regulación social”, en contraposición con el viejo estilo de “regulación económica”, más centrado en los mercados y las obligaciones de los participantes (Lilley y Miller, 1977: 52-53). La nueva “regulación social” afectaba también las condiciones de producción de bienes y servicios. El regulador definía estándares y autorizaba su uso, con lo que el impacto de la regulación podía llegar a ser muy general para la población, como consumidores o afectados (May, 2002). Con esta misma perspectiva, Mitnick (1980: 15) señaló precisamente que el objeto de la regulación era lo que marcaba la diferencia entre regulación económica y social. Mientras que la primera se orientaba al control instrumental de las actividades de los mercados, la segunda se ocupaba de regular las actividades con impactos directos sobre la población.

En los años posteriores esta división, bastante simple, entre regulación económica y regulación social, fue tomando aceptación en el debate político norteamericano y sus ecos alcanzaron una cierta difusión internacional. Se trataba de una simplificación que agrupaba, por un lado los ámbitos económicos tradicionales (competencia, *utilities*, finanzas,...) y por el otro, a sectores que implicaban una dimensión de protección frente a distintos riesgos sociales (trabajo, salud, ambiente, etc.), aunque no se profundizaba en exceso en las características particulares de cada sector, ni en los instrumentos de regulación utilizados.

Básicamente, la distinción fue utilizada para clasificar distintos sectores de intervención gubernamental, en la medida en que todos ellos compartían políticas regulativas muy activas, y en donde a menudo se habían establecido ya agencias reguladoras. Sin embargo, la división entre el concepto de regulación económica y el de regulación social no fue plenamente clarificada, y en su utilización, más allá de esta clasificación inicial, a menudo se mezclaban diversas cuestiones indistintamente, lo que no facilitaba su análisis de forma pausada. A continuación, se revisan algunos de estos puntos de vista, examinando sus concepciones subyacentes, con el objeto de establecer un marco de

análisis más adecuado, para discutir la introducción de nuevas regulaciones en las políticas sociales.

En primer lugar, cabe señalar que es posible encontrar un consenso muy amplio para entender que la regulación económica tiene como propósito hacer que los mercados funcionen adecuadamente, y para ello deben empezar por regular los derechos de propiedad, facilitar la coordinación entre los agentes, y vigilar el cumplimiento de los contratos. La regulación económica debe enfrentarse también con los problemas generados por las asimetrías de poder e información en los mercados (como cuando se observan oligopolios que elevan los costes de producción y aumentan sus beneficios), con las situaciones de información imperfecta (para evitar el fraude y el engaño a los consumidores), o con la aparición de externalidades (positivas o negativas) en los procesos productivos, que generan efectos significativos sin que medien pagos de los beneficiarios, o compensaciones hacia los perjudicados (entre las numerosas revisiones de estas cuestiones, véase por ejemplo, Weimer y Vining, 1999).

Todos estos problemas, y aún otros más específicos afrontados por la regulación económica, tienen que ver con el propósito de la autoridad pública de mejorar la dinámica de los mercados, tanto en una dimensión positiva, o estimulando su eficacia, como en una dimensión negativa, evitando o reduciendo sus efectos perversos. Una extensa literatura académica, básicamente desde la economía, ha tratado todos estos temas, analizando los llamados fallos de gobierno, o efectos no esperados de las intervenciones públicas (Stiglitz, 1996); y conjuntamente con la ciencia política se ha examinado la acción de los grupos de intereses que han buscado fuentes de ingresos especiales, mediante regulaciones que les favorecieran particularmente, una actividad conocida también como búsqueda de renta (*rent-seeking*) (Balwin y Cave, 1999; Grossman, Saurugger, 2006)

Como se ha señalado, la división más simple entre regulación económica y regulación social, presentada en distintas clasificaciones y estudios empíricos, consiste en aplicar un criterio distintivo entre ambos tipos de regulación de carácter descriptivo, basado sólo en el sector donde se aplica la regulación, sin entrar a discutir la orientación hacia el mercado de las medidas reguladoras. No obstante, esta concepción “sectorial” considera que la regulación social aparece en aquellos sectores donde las regulaciones condicionan comportamientos que directamente pueden afectar la salud pública, el bienestar o la seguridad de la población, y en este sentido, el objetivo de la regulación social se entiende como la protección o el bienestar de los ciudadanos, y no como se vincula al funcionamiento competitivo de los mercados, o los derechos de consumidores y productores (Salamon, 2002). Ya más desvinculada de su identificación con sectores específicos, se encuentra una definición más habitual en los estudios de ciencia política que analizan la regulación social (véase Mitnick, 1980; Hood *et al.*, 2004), que identifica como clave la distinción entre regular actividades o comportamientos con un impacto directo sobre la población (regulación social: estándares, acceso a recursos, etc.) y regular actividades que articulan el funcionamiento de los mercados (regulación económica: precios, licencias, etc.) que sólo afectan a la población indirectamente.

Otra visión de la regulación social, consiste en entenderla como la regulación orientada a corregir las externalidades negativas generadas por el funcionamiento de los mercados, en lugar de considerar este propósito como una parte de la regulación económica. Sin embargo, esta definición sitúa la regulación social como dependiente de la existencia de actividades que producen externalidades e impide su aplicación a problemas donde no existe una actividad económica específica. En todo caso, si se extiende este punto de vista, podría entenderse que la regulación social implica generalmente la imposición de costes concentrados en grupos particulares (generalmente algunas empresas) con el objeto de conseguir mejorar el bienestar para amplios sectores de la población (Willians y Matheny, 1984: 430). Ello se debe a que, según esta perspectiva, la regulación social debería orientarse especialmente a combatir una serie de efectos “negativos” que causan las actividades humanas, generalmente en el ámbito productivo (independientemente de que existan mercados o no en cada caso).

Por otra parte, se tiene la definición presentada por Eric Rasmusen (1997, 2005), que entiende el concepto de regulación social de forma más general que en las definiciones precedentes. Rasmusen considera que ésta no trata de complementar los instrumentos de dirección y control para regular los mercados, sino que regula cualquier tipo de interacción social, donde la lógica del mercado no tenga un impacto decisivo sobre el comportamiento de los agentes a los que se quiere influir. Además, esta distinción incluye precisamente como elemento clave, que la regulación social afronta problemas que a menudo requieren instrumentos de regulación distintos, más específicos. Este concepto de regulación social abarca todos los tipos de intervención pública basados en el establecimiento de reglas formales para dirigir y controlar a la sociedad, incluyendo cualquier norma relativa a la organización social, en todos sus aspectos civiles, penales o morales que no muestren una lógica específicamente económica.

Sin duda la definición de Rasmusen, aunque sugerente, amplía demasiado el campo de estudio de la regulación social, para poder analizar de forma sistemática los instrumentos de carácter regulativo en el análisis de las políticas públicas. Se necesita una definición más restringida, que sea suficientemente operativa para poder entender su uso y la potencialidad de determinados tipos de políticas de regulación, distinguiéndolo de los marcos generales sobre la organización social. En este sentido puede ser útil adoptar la definición señalada por diversos autores, y ya mencionada anteriormente, entre la regulación de los mercados, que se pueden identificar en un sentido amplio con la regulación económica (donde se incluiría la regulación de las externalidades negativas), y la regulación de los derechos de los ciudadanos y de su bienestar (incluyendo su consumo de bienes y servicios), entendidos también en un sentido amplio como fórmulas de dirección y control social (véase Weimer y Vining, 1999: 223; Scheffman y Appelbaum, 1982: 5).

Así, en cualquier sector de políticas públicas, se podrían hipotéticamente encontrar en acción, tanto instrumentos de regulación social como de regulación económica aunque, sin duda en algunos sectores dominará claramente uno de los dos tipos de regulación, y en otros el otro. Por ejemplo, el caso del servicio universal en telecomunicaciones (ofrecer comunicaciones básicas a todos, independientemente de su coste), es un aspecto

de regulación social en un sector donde domina la regulación económica; o los nuevos mercados en la protección al medio ambiente (crear un mercado definiendo nuevos derechos de propiedad –autorizaciones de emitir CO₂), es el caso contrario. También debe considerarse, junto a la regulación especializada para cada sector, la existencia de numerosas regulaciones de carácter transversal, tanto para la regulación social (seguridad en el trabajo, contaminación, derechos básicos) como para la regulación económica (competencia, propiedad, información). Las configuraciones finales pueden variar, en parte, según el predominio que tengan los mercados en la organización de la producción y el consumo, y también por las políticas públicas que se hayan impulsado en cada caso para resolverlos en cada país. No hay que olvidar que las políticas públicas incluyen otros instrumentos de política, y la regulación puede no ser la forma predominante de intervención.

La relación entre regulación y características del mercado puede generar situaciones bastante complejas. Se puede encontrar regulación social orientada a condicionar comportamientos en mercados de bienes y servicios (como la fijación de estándares de calidad), independientemente del grado de regulación económica que exista en ellos, aunque también puede encontrarse regulación social en ámbitos donde no estén desarrollados los mercados, o éstos están completamente ausentes (la donación de sangre, por ejemplo). Obviamente, también es posible identificar numerosos sectores donde predomina la regulación económica, con un escaso impacto de la regulación social. En estos casos, la fijación de estándares no tiene por objeto el bienestar de los individuos, sino la coordinación entre distintas opciones técnicas. Finalmente, cabe señalar que también se pueden encontrar formas híbridas de regulación, donde en un mismo diseño regulativo aplicado a un sector, se mezclen objetivos de la regulación económica y objetivos de la regulación social en la propia formulación de los instrumentos regulativos (Nemetz, Stanbury y Thompson, 1986). Estas fórmulas híbridas pueden encontrarse en distintos sectores. Se trata de fórmulas sofisticadas de intervención pública, donde, por ejemplo, la creación de mercados se ha considerado un instrumento para conseguir de forma más eficaz determinados objetivos de naturaleza o interés social. Seguramente uno de los ejemplos más conocidos es el protocolo de Kyoto, que plantea reducir las emisiones de dióxido de carbono, estableciendo unos límites de emisión para cada país, y luego establecer la regulación de un mercado de derecho de emisión para “vender” las capacidades sobrantes y permitir un traspaso de recursos económicos entre países, generando incentivos para que se produzcan ajustes progresivos de las industrias contaminantes.

Teniendo en cuenta la importancia de ejercer la capacidad de coacción para la eficacia de los instrumentos regulativos, las administraciones públicas se ocupan habitualmente de administrar y gestionar los instrumentos de las políticas de regulación social. Sin embargo, a diferencia de la regulación económica, el modelo de las agencias reguladoras autónomas no se ha extendido de forma tan intensa en los ámbitos de la regulación social. En muchos casos es posible encontrar la responsabilidad de la regulación social en el seno de las estructuras ministeriales tradicionales, y en ocasiones existe también fragmentación de responsabilidades entre las distintas unidades administrativas o instituciones encargadas de su implementación. No obstante, tal vez por influencia de las

agencias especializadas en la regulación de mercados, y por el mimetismo de algunos sectores profesionales en sus intentos por modernizar las estructuras administrativas tradicionales, la introducción del modelo de agencia también se ha ido extendiendo, aunque muy lentamente, en los distintos sectores de la política social.

La intersección entre regulación social y política social

El término política social, constituye un conjunto de áreas de política pública que incluye, en su núcleo central, la salud, los servicios de asistencia social, los seguros sociales, y muy a menudo, incluso la vivienda o la educación. La política social, como conjunto interrelacionado de políticas públicas centrada en ofrecer y/o garantizar el bienestar social, puede incluir una variedad de formas de acción gubernamental, utilizando distintos instrumentos de intervención pública. Según el modelo de política social subyacente para distintos países y períodos históricos, la selección de instrumentos y formas de acción puede ser muy diferente. Por ejemplo, modelos más universalistas pueden incluir formas de redistribución generalizadas, mientras que modelos más residuales pueden orientarse a establecer mecanismos de distribución muy focalizados (para una discusión sobre América Latina, véase Molina, 2005). Asimismo, para unos objetivos similares en términos de política, pueden dosificarse los instrumentos de manera muy distinta: mientras en algunos países se utilizan incentivos fiscales de forma muy activa para impulsar objetivos de política social, en otros se establece una fuerte relación entre la política social y la política laboral, entre otras muchas posibilidades de intervención (Esping-Andersen, 1990).

Tradicionalmente, la relación entre la política social y el mercado era vista como algo distante. Se suponía que las fuerzas del mercado no jugaban a favor del bienestar social, por lo que la política social constituía una forma de corregir las desigualdades y distorsiones que creaba el mercado (Marshall, 1965). Por otra parte, la regulación social, más lenta en desarrollarse, no se consideraba especialmente propia de las políticas sociales. Estas se encontraban definidas en muchos países por grandes organizaciones públicas, que se encargaban de la provisión directa de los servicios sociales. Una distinción analítica entre regulación social y política social, puede ser delineada a partir de la lógica de la intervención gubernamental (Majone, 1993, 1997). Así, desde la perspectiva de la economía del bienestar, el objetivo de la regulación social tiene como propósito prioritario, mejorar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, y sólo como consecuencia indirecta podrá incidir en la eficiencia de los mercados. A diferencia de ello, la regulación económica, incluso en los sectores sociales, busca de forma directa mejorar la eficiencia de los mercados.

No debería entenderse, por tanto, la regulación social como la introducción de políticas reguladoras en el ámbito de las políticas sociales. Por una parte, la regulación social se extiende más allá de lo que tradicionalmente se ha considerado como política social, al incluir aspectos como la seguridad alimentaria o la protección del medio ambiente. Por otra parte, los instrumentos considerados en el análisis de la regulación social, se limitan a los incluidos en las políticas regulativas, y no implican el análisis de todo el conjunto de instrumentos que pueden estar incluidos en las políticas sociales. En este sentido, al

plantear la conexión entre regulación social y política social, hay que considerar que se están tratando dos planos analíticos distintos, aunque exista una intersección claramente identificable, que consiste en el análisis de los instrumentos de regulación social en las políticas sociales. Sin embargo, también se ha de tener presente que puede existir regulación social fuera del ámbito de la política social –y existe en abundancia- y que la diferencia significativa entre la regulación social, dentro de la política social en relación a la regulación económica en lo social, debe ser observada por la existencia de unos objetivos concretos de la política reguladora (en términos generales, la protección del bienestar de los ciudadanos).

Las políticas reguladoras inciden sobre los ciudadanos de forma distinta a las políticas de carácter distributivo o redistribuidor. Mientras que estas últimas implican la recepción directa de recursos por parte de los ciudadanos, por ejemplo, mediante la entrega de servicios sociales, las primeras no implican ningún tipo de relación directa. Pueden incluso utilizarse para organizar la entrega, o para controlar su funcionamiento, pero su finalidad se orienta a ordenar el comportamiento de ciudadanos y actores económicos para mejorar el bienestar social. La práctica reguladora es más atractiva para los poderes públicos, ya que no es muy costosa en términos presupuestarios, al cargar los costes sobre las actividades privadas, y con la capacidad de sanción se orienta a la prevención de pérdidas de bienestar social, más que a su remedio. Sólo los costes de vigilar el cumplimiento de las reglas establecidas pueden llegar a tener alguna relevancia, y el resto de los costes, en el caso de que se produzcan, correría en su caso a cargo de los sectores regulados. Por el contrario, otras intervenciones de carácter no-regulador en política social, se encuentran claramente limitadas por las disponibilidades presupuestarias y la capacidad de la política fiscal⁴.

A pesar de su atractivo, la utilización de políticas de regulación no ha experimentado una gran intensidad en los ámbitos sociales debido a la existencia de limitaciones estructurales para su eficacia. De esta forma, la prevención de riesgos mediante regulación puede llegar a funcionar correctamente en ámbitos como la alimentación, los productos farmacéuticos, la contaminación (dejando aquí sin discutir el tema del cumplimiento de las regulaciones), pero no tiene tanto sentido en otros sectores centrales del ámbito social, como la educación o la asistencia social, donde los principales problemas no se han enfocado tradicionalmente como relativos a la prevención de riesgos, sino relativos a la cobertura de necesidades o a la respuesta directa, cuando se producen las situaciones de riesgo. La cobertura de necesidades es considerada con criterios de bienestar social mínimo, y también como un bien colectivo, por sus fuertes externalidades positivas (como la alfabetización, o la salud reproductiva). Posiblemente por esta lógica, el papel de las políticas regulativas fue bastante limitado en el ámbito

⁴ Este es el motivo por el que Majone (1993:168) señala que la Europa social no va a converger en un Estado del bienestar homogéneo para todos los países de la Unión Europea, ya que hay demasiadas diferencias entre los países (variedad de sendas de desarrollo, recursos y capacidades, etc.). Por el contrario, Majone (1996) señala que existe un amplio espacio para el desarrollo de nuevas políticas e instituciones en el ámbito de la regulación social, mucho mejor adaptado a las capacidades de gobierno de la Unión Europea.

social, incluso en los países anglo-sajones, donde el uso de regulación tomó mayor intensidad a lo largo del siglo XX.

En este contexto, se puede considerar que el aumento de los instrumentos de regulación en el ámbito social en los últimos decenios, constituye una combinación de diferentes tendencias. Primero, la introducción de fórmulas para fomentar la participación de actores privados y la introducción de mecanismos de mercado en los sectores sociales; segundo, una intensificación de las políticas de control de riesgos en el plano social, considerando el ciclo vital desde una perspectiva de riesgos cambiantes, tanto individuales como colectivos. Así, los instrumentos de regulación social resultan más adecuados para controlar riesgos, aunque de igual forma presenten limitaciones. Finalmente, en tercer lugar, las regulaciones se introducen también en estos sectores por un aumento de la complejidad en la provisión y entrega de servicios sociales (fruto de distintos factores, desde la descentralización política, hasta las demandas de transparencia en las actividades públicas).

En la regulación aplicada a lo social, también se pueden encontrar de forma implícita las tensiones tradicionales entre los valores de eficacia, eficiencia y equidad. Estas se observan especialmente en la medida en que las regulaciones consideran de forma significativa la necesidad de controlar y proteger riesgos sociales. De tal manera, se observan tensiones en la forma como se introducen los mecanismos de mercado y los incentivos para la competición, considerando cómo se sacrifican posibles ganancias de eficacia (entendidas como estímulos para el desarrollo de los mercados) para salvaguardar elementos de bienestar social colectivo, basados en el principio de equidad. Por estos motivos, la gestión política de la regulación en el ámbito social no es, en ningún caso una tarea fácil. Necesita al mismo tiempo debate en lo político, precisión técnica, y además, transparencia y compromiso entre los actores que se encuentran implicados en el proceso de definición, producción y entrega de los servicios sociales. Además se debe considerar el cambio de contexto. Frente a unas organizaciones públicas tradicionales de carácter muy jerárquico, que producían y entregaban servicios a la población de forma no muy clara y con escasas regulaciones sobre su funcionamiento interno, se observa la emergencia de un sistema donde participan numerosas organizaciones, públicas y privadas, estatales y no estatales, con una importante especialización funcional, y que su dinámica de interacción, entre sí y con los ciudadanos, exige a menudo el establecimiento de numerosas reglas que articulen, organicen y controlen sus interacciones y los resultados de sus acciones.

Los instrumentos de regulación (económica y social) en el ámbito social

Los instrumentos de regulación económica tienen como propósito la conformación y el gobierno de los mercados, en los que generalmente participan actores privados, aunque también pueden participar actores públicos (en parte o completamente). En la medida en que los sectores sociales desarrollan políticas orientadas a establecer o impulsar mercados, se puede observar entonces la introducción de instrumentos de regulación económica. Estos instrumentos siguen una lógica parecida a la regulación de otros sectores económicos, persiguiendo la eficacia de las interacciones económicas,

estimulando la competencia y controlando las externalidades que puedan generarse, adaptándose a las especificidades de cada sector.

Dadas las características de los bienes y servicios que se producen en los sectores sociales, si existen actividades privadas, es habitual la regulación de los intercambios que se produzcan, ya que se trata de mercados con numerosos problemas de información asimétrica. Por el contrario, la competencia en el ámbito social no sufre de forma tan intensa los problemas de economías de escala y de red que generan los mercados de servicios públicos, con su tradicional tendencia al monopolio y la concentración empresarial (Scheffman y Appelbaum, 1982; Nemetz et al., 1986), aunque sin duda tales problemas también pueden aparecer, especialmente si consideramos la dimensión territorial.

Como se ha señalado, las dificultades más habituales de las políticas de regulación económica en el ámbito social, consisten en articular mercados que permitan compatibilizar las dinámicas de los agentes económicos, basadas en la búsqueda de los beneficios empresariales, con los criterios y requisitos de eficacia, eficiencia y equidad en términos de bienestar social. Dados los múltiples problemas de información asimétrica existentes en los servicios sociales, así como otros fallos de mercado -como la incapacidad para predecir los comportamientos sociales en contextos de riesgo-, la introducción de elevados niveles de competencia no asegura fácilmente la consecución de unos resultados adecuados para mejorar la eficiencia en asignación de recursos, ni mucho menos la equidad de su distribución en la sociedad. No obstante, hay que reconocer que las elevadas necesidades de bienes individualizables que se generan en los sectores sociales, a veces se pueden resolver mediante la introducción de mecanismos de mercado.

Los mecanismos de intervención sobre los mercados de bienes y servicios sociales utilizados por las políticas regulativas son, muy diversos y constituyen adaptaciones de los instrumentos habituales para otros sectores regulados. Una breve recopilación permite identificar los siguientes tipos de instrumentos de regulación económica, considerando directamente cómo pueden ser aplicados en diseños reguladores para crear o estimular el funcionamiento de los mercados en los ámbitos sociales:

- a) *Control de las entradas y salidas en el mercado de los proveedores de bienes y servicios.* Consiste en la concesión de licencias, permisos, reconocimiento profesional, etc, para poder realizar determinadas actividades. Se persigue la acreditación y certificación de individuos expertos (médicos, profesores, asistentes, etc.) y de organizaciones (organizaciones no gubernamentales, empresas prestadoras,...). Dados los fuertes problemas de información asimétrica existentes en estos mercados, junto al componente de profesionalismo presente en muchas de las interacciones, la introducción de controles estrictos para la entrada en estos mercados constituye una cierta garantía para los consumidores y evita una competencia hacia niveles cada vez más reducidos de calidad.
- b) *Control de la oferta de bienes y servicios realizada por los proveedores.* La regulación de la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los

proveedores es un sistema para facilitar el funcionamiento de mercados precarios, donde las posibilidades de competencia efectiva son muy reducidas. Una regulación detallada del contenido de las ofertas también puede generar una mayor confianza entre los consumidores.

- c) *Control de la demanda de bienes y servicios sociales por parte de los consumidores.* La regulación de la cantidad y calidad de bienes y servicios demandados, estableciendo cómo y en qué condiciones pueden ser consumidos tales bienes y servicios, permite orientar la estructura del mercado. Además, si existe la posibilidad de ejercer tal control gracias a una fuerte demanda pública, puede incluso generarse una posición de liderazgo público.
- d) *Arbitraje de las interacciones en el mercado entre proveedores y consumidores de bienes y servicios sociales.* Consiste en la definición específica de los contratos entre agentes, y entre agentes y consumidores. También puede incluir la regulación de los precios de los bienes y servicios que se ofrecen en los mercados (máximos, mínimos, reducciones).
- e) *Organización y protección de los derechos de propiedad relativos a bienes y servicios sociales.* Es la creación de un entorno que ofrezca seguridad suficiente en términos de la estabilidad de los derechos de propiedad para decisiones sobre el bienestar individual a largo plazo (seguros, inversiones, conocimientos, etc.).

La regulación social, en el ámbito de la política social, incluye la protección de riesgos, junto a la regulación de las actividades de producción y entrega de servicios para garantizar el bienestar social de la población. Existen mecanismos específicos de regulación que se adecuan a este propósito, sin una conexión directa con el funcionamiento de los mercados. Las alternativas de políticas basadas en el acceso universal que, en último término, se basan en generar una oferta específica de bienes públicos dentro de las necesidades sociales, requieren evitar o reducir la eventual amenaza del aprovechamiento indebido, lo que sugiere la aplicación de fórmulas eficaces de regulación social en muchos de estos casos. Sin duda, algunos aspectos, como la respuesta a determinadas externalidades negativas, generan puntos de convergencia con la regulación económica, ya que, en algunos casos, estas pueden ser debidas a la introducción de los mercados en tales sectores. En este sentido, es importante tener presente que los instrumentos de regulación social se orientan a garantizar el bienestar de la población en cualquier tipo de situaciones, y no a facilitar una determinada interacción económica basada en mecanismos de mercado.

El monitoreo del desarrollo humano (indicadores, sistemas de información,...) constituye una base indispensable de la regulación social en los sectores sociales, ya que se encuentra muy directamente vinculado a conseguir mejoras en el bienestar. Por ejemplo, con este propósito es posible disponer de información para controlar planes y procesos de producción y entrega de bienes y servicios sociales. Las externalidades negativas derivadas de intervenciones de políticas sociales, pueden ser corregidas con una revisión de los instrumentos utilizados, y una mejor supervisión de su aplicación, incluyendo una

consideración de los costes directos e indirectos de la introducción de nuevas regulaciones.

Los instrumentos que se utilizan con frecuencia en la regulación social, se orientan, en algunos casos, a definir reglas para el control de los riesgos vitales y sociales, con el objeto de convertirlas en bienes públicos, que no tienen valor económico desde un punto de vista individual pero que mejoran el bienestar global de la población. También existen bienes y servicios sociales que, por motivos morales o éticos, no son tratados como bienes económicos (órganos humanos, sangre o semen) o por motivos prácticos (vacunas o alfabetización) y que, por lo tanto, requieren algún tipo de regulación para establecer los sistemas de asignación de tales recursos (aunque sea para gestionar el acceso cuando la demanda es superior a la oferta). Asimismo, estos criterios pueden aplicarse para regular sistemas de asignación de recursos escasos en políticas sociales muy diversas, o cuando el grado de mercantilización de éstos es reducido (asignación de plazas escolares o universitarias, utilización de servicios asistenciales, etc.). En estos casos, los motivos se encuentran relacionados con el diseño de las políticas y la concepción como bienes públicos de numerosos bienes y servicios sociales. Establecer niveles mínimos garantizados de bienestar social para todos los individuos de una sociedad puede ser otra opción de regulación social, basada en consideraciones de equidad, y ello se debe gestionar con fórmulas específicas, que eviten elevados costes de implementación y propongan sistemas con mayor peso de mecanismos de regulación (renta básica, impuestos negativos, seguros públicos...). En términos generales, los instrumentos de regulación social identificados, que son utilizados en los sectores sociales, pueden ser clasificados entre los siguientes tipos, teniendo en cuenta también que los sujetos de la regulación son distintos en cada caso:

- a) *Regulación de estándares de calidad para bienes y servicios sociales.* El establecimiento de niveles de calidad, o la definición de mínimos vitales, entre otras fórmulas, constituyen un medio para garantizar la equidad en la política social, independientemente de la provisión pública o privada de los bienes y servicios. Los estándares pueden especificar las características de los bienes y servicios, o bien el rendimiento esperado de éstos. Los actores regulados pueden ser entidades privadas o públicas, que ofrezcan bienes y/o servicios sociales. La diversificación de los proveedores públicos y privados, impulsa el desarrollo de fórmulas para explicitar niveles de calidad (y la aparición de organizaciones especializadas en controlar los estándares establecidos).
- b) *Regulación de acciones preventivas.* La introducción de fórmulas para detectar y controlar las situaciones de riesgo social de los individuos (problemas vitales, exclusión, emergencias...) y favorecer el control de los riesgos del entorno (salud pública, información, etc.) constituyen sistemas de intervención con acciones al margen del mercado. En este caso, los actores regulados pueden ser los propios individuos de forma general a lo largo de su ciclo vital, o en la medida en que llevan a cabo algunas acciones determinadas. La regulación sobre procedimientos de detección y medidas de control, contribuye a la prevención de riesgos, mejorando la información pública y privada, y facilitando la respuesta a las

situaciones de crisis. La respuesta pública a los riesgos sociales puede tomar rasgos más universalistas o más residuales, configurando otro tipo de políticas.

- c) *Regulación para la asignación y reparto de bienes y servicios sociales.* Cuando la política social deja al margen del funcionamiento del mercado la distribución de recursos, es necesario establecer criterios de carácter no económico para asignar bienes y servicios sociales. Los actores implicados en este tipo de regulación son los receptores de los recursos públicos, sean finales (individuos, comunidades, escuelas, centros de salud, etc.), o bien intermediarios (administraciones locales, órganos descentralizados, etc.). La regulación incluye la definición de necesidades, prioridades, etc., para los procedimientos de asignación de bienes y servicios, los mecanismos financieros utilizados (si existe un sistema de cuentas económico), así como los sistemas de seguimiento y control de servicios y bienes. En todo caso, se entiende que se trata de bienes y servicios que quedan explícitamente al margen del mercado, por motivos éticos, políticos o ideológicos.
- d) *Regulación de la coordinación y la supervisión entre administraciones públicas y otros agentes sociales.* Una regulación de las pautas de interacción y solución de conflictos requiere que sea especializada con sus mecanismos de control y supervisión sobre las distintas unidades que intervienen en la provisión de bienes y servicios sociales (división de responsabilidades, gestión de conflictos, sistemas de negociación, etc.). Los actores regulados en esta categoría son las entidades públicas, y por extensión, las entidades privadas o no gubernamentales que reciben encargos de producción o entrega de servicios desde el sector público (*outsourcing*). En las últimas décadas, la extensión del pluralismo institucional en la provisión de bienes y servicios sociales ha generado una intensa necesidad de establecer relaciones entre diversos actores públicos implicados en la política social.

Regulación y sectores sociales en América Latina

Cambios de política en América Latina

En la segunda parte de este trabajo se analizarán los instrumentos de regulación en los sectores sociales en América Latina, introducidos después de las reformas y cambios de políticas producidos durante las últimas décadas. La extensión de las reformas en los servicios sociales sin duda fue muy distinta en cada país. En algunos casos se dieron procesos de cambio progresivos, con pequeños pasos de escasa visibilidad, con la introducción de nuevos reglamentos, modificaciones de prácticas administrativas, innovaciones en los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, etc.; por otra parte, en ocasiones se produjeron grandes reformas que atrajeron la atención política nacional, e incluso internacional, mediante la transformación profunda de la organización de los servicios públicos en el sector, generando fuertes debates entre los actores implicados. Los ritmos de los cambios en uno y en otro caso fueron sin duda distintos, pero en ambos la introducción de nuevos instrumentos de regulación fue un componente importante de las reformas (Kaufman y Nelson, 2004).

Louise Haahg (2002) señala que durante los años noventa, se produjo en América Latina un intenso proceso de creación de mercados en los ámbitos sociales y de bienestar, especialmente en la educación, la salud y las pensiones. Los argumentos centrales eran básicamente los deseos de aumentar la capacidad de elección de los consumidores, así como mejorar la eficiencia en los sectores sociales. Siguiendo el ejemplo chileno durante los años ochenta, diversos países desarrollaron esquemas competitivos para sus sectores sociales. Sin embargo, años más tarde, no parece que los resultados conseguidos hayan cumplido con las expectativas propuestas. La fuerte orientación al mercado implicó el desarrollo de un sistema de regulación económica, a menudo muy sofisticado, junto a un sistema de gobierno del sector con escasa capacidad para evitar los efectos perversos de los modelos de bienestar basados en sistemas de mercados. No obstante, medir los resultados alcanzados no es nada fácil -debido a las dinámicas de fragmentación que genera este sector-, especialmente si se tiene en cuenta que los nuevos mercados se insertan en un contexto social donde las prioridades tienen a menudo una fuerte relación con amplios objetivos de desarrollo y bienestar generalmente aceptados (Haahg, 2002: 13-14).

Como se ha señalado antes, el objetivo no es trazar un mapa de las particularidades existentes por países y sectores, ni discutir la amplia literatura sobre los motivos que condujeron a la aparición de estas nuevas políticas, sino caracterizar la mezcla de regulación económica y regulación social presente en numerosos países de la región, como resultado de la difusión de las nuevas políticas regulativas en los sectores sociales. Con este propósito, se plantean sus características más destacadas, adoptando una perspectiva general sobre el conjunto de la región y planteando las cuestiones más relevantes con relación al impacto y la coherencia interna de los nuevos instrumentos de regulación.

La regulación económica –la creación de mercados- en los ámbitos sociales ha venido acompañada en muchos casos de cambios institucionales, con el establecimiento de agencias reguladoras autónomas. Esta relación –habitual en muchos otros sectores- se explica por la especial adecuación del modelo institucional de agencia autónoma, para gestionar las políticas reguladoras orientadas al gobierno de los mercados de bienes y/o servicios. Gracias a su autonomía y profesionalismo, la actuación de la agencia permite una gestión muy flexible de los instrumentos de regulación económica y crea un entorno de confianza con los agentes que intervienen en los sectores regulados. En cierto modo, la agencia constituye un ámbito privilegiado de interconexión entre las dimensiones doméstica y global de la política, y también estimula la relación entre lo público y privado dentro del sector (Gilardi, Jordana y Levi-Faur, 2005). Por el contrario, no parece que la regulación social requiera tan intensamente el modelo de agencia autónoma, ya que no mantiene tanta relación con actores privados, pero sí requiere de una fuerte capacidad coercitiva y de mecanismos de control suficientes, junto a un alto nivel de profesionalismo y autonomía en la ejecución de sus prioridades.

A diferencia de la regulación económica, que aspira a estimular la eficiencia productiva, la introducción de mecanismos de regulación social, tiene un importante impacto positivo

en términos de equidad y eficacia para el consumo de bienes y servicios sociales por parte de la población, tanto individual como colectivamente. Por ejemplo, los sistemas de protección de riesgos sociales y la regulación de garantías mínimas de calidad, tienen un impacto directo en mejorar las condiciones de equidad de la población. Además, la regulación de mecanismos de asignación de bienes y servicios fuera del mercado contribuye a la desmercantilización de distintas áreas de la política social y conduce el debate sobre las políticas hacia el plano de los valores, para definir los criterios de asignación.

Los indicadores de riesgo sobre el ciclo vital para individuos y hogares, pueden constituir un punto de partida para el desarrollo de la regulación social (World Bank, 2005a). Los indicadores se orientan a identificar las situaciones de riesgo más relevantes según distintos momentos del ciclo vital, desde la infancia a la vejez. Por ejemplo, la determinación de los riesgos sociales en distintos momentos de ciclo vital, sugiere la posibilidad de identificar áreas dónde introducir regulación social con el propósito de reducir los niveles de riesgo existentes, empleando instrumentos coercitivos. No hay duda que existe el problema de definir de algún modo la base sobre la que se calcula el riesgo, ya que ésta constituye la referencia sobre la cual intervenir desde el punto de vista público. Por ejemplo, ¿qué es más relevante desde el punto de vista de la regulación pública: el riesgo de no ir a la universidad, o el riesgo de no finalizar los estudios, una vez empezados? ¿Si se mide el riesgo de tener ingresos por debajo de la línea de pobreza, cómo se establece esta línea?

El enfoque de riesgos requiere, como puede verse, una serie de criterios y definiciones previas que deben establecerse en el marco del proceso político, y que se encuentran muy relacionados con distintas concepciones sobre la política social que se pueden configurar en un determinado país. El volumen de gasto social que realice un país tiene una incidencia clara en las posibilidades de fijar los umbrales de riesgos que se establezcan para distintas situaciones, y por tanto, los aspectos redistributivos de la política, se encuentran muy relacionados con la utilización de instrumentos basados en la identificación de riesgos. Los instrumentos de regulación social pueden constituir un conjunto de fórmulas para incidir en la prevención de riesgos sociales. Por un lado, es posible intervenir coercitivamente para obligar a que los individuos contraten seguros en el mercado para afrontar sus posibles riesgos del ciclo vital, y regular fórmulas beneficiosas para minimizar los efectos de las crisis (luego aplicar instrumentos de regulación económica para supervisar los mercados de seguros); por otra parte, se pueden regular numerosas situaciones que ayuden a rebajar los riesgos, con la aplicación de instrumentos coercitivos (educación obligatoria, revisiones de salud, ahorro obligatorio, etc.). Hay que ser conscientes, sin embargo, de que la regulación social sólo constituye un componente de la política social, y que para reducir o eliminar riesgos, también son necesarias en muchas ocasiones acciones directas mediante programas de subsidios u oferta pública de bienes y servicios desde el ámbito público. En la medida en que los umbrales sobre los que se valoran los riesgos sean más elevados, posiblemente sean más imprescindibles las intervenciones activas mediante programas sociales.

Con el objeto de examinar y discutir los planteamientos presentados, se valora la presencia de regulación social y regulación económica en dos sectores sociales concretos, tomando como criterio de selección, que tales sectores muestren grados elevados de introducción de instrumentos reguladores. Un sector que frecuentemente ha mostrado una utilización muy intensa de los instrumentos de regulación en las reformas recientes es el sector de las **pensiones**. En los países donde se han producido cambios de políticas, la introducción de nuevas regulaciones ha sido muy intensa, y ha tomado un protagonismo muy elevado, reduciendo a menudo el componente de redistribución intergeneracional que presentaban habitualmente las políticas de este sector. Todo ello ha fomentado la dimensión individual del nuevo sistema de previsión, al mismo tiempo que se intentaba estimular la competencia entre los fondos de pensiones para atraer contribuyentes. Otro sector con un componente intenso de los instrumentos de regulación en sus reformas, aunque menos generalizado, ha sido el sector de los **servicios asistenciales de salud**. Las innovaciones de políticas públicas introducidas, han hecho uso de fórmulas de regulación para compatibilizar los sistemas de asistencia sanitaria pública con el impulso a los sistemas de oferta privados, creando nuevos mercados o cuasi-mercados en el sector. Además, las características individualizables de la mayor parte de los servicios sanitarios han estimulado la aplicación de estos instrumentos (Cruz y Mesa-Lago, 1998; Kaufman y Nelson, 2004).

El sector de los servicios de salud

Los intereses privados en el sector de los servicios de salud se encuentran mucho más interrelacionados con la actividad pública que en otros sectores sociales, como el caso de la educación, ya que, por ejemplo, los hospitales privados y las clínicas tienen un peso importante en muchos países, e interaccionan constantemente con las instituciones públicas respecto a distintas cuestiones, desde la financiación, la calidad de los servicios o el control de los productos farmacéuticos y el equipamiento sanitario. El personal sanitario, por otra parte, suele tener a menudo un empleo público y una consulta privada, combinando su dedicación a ambas actividades. Todo ello genera una intensa necesidad de regular las interacciones existentes, así como los posibles conflictos de intereses que puedan generarse entre distintas actividades y principios de actuación (Nelson, 2004a: 27). En principio, no se trata tanto de considerar la proporción de actividades privadas o públicas en salud para valorar el rendimiento de los servicios de salud de un país, sino que es precisamente la capacidad reguladora del Estado sobre el conjunto del sector lo que puede garantizar un buen desempeño de éste (Medici, 2005).

Los instrumentos de regulación fueron escasamente desarrollados en el ámbito de las políticas de la salud en la mayor parte de los países de América Latina, tanto en lo que se refiere a los servicios de salud provistos a la población por la red asistencial pública – financiados por impuestos generales–, como a las atenciones de salud financiadas por aportes obligatorios –seguridad social, cajas mutuales, etc.–, o los servicios ofrecidos directamente por proveedores privados y financiados vía seguros o compra directa. La regulación de los sistemas públicos se limitó a menudo a definir los derechos de los usuarios y a los aspectos organizativos y de gestión sobre el funcionamiento de los servicios. Tampoco los sistemas de salud financiados con aportes obligatorios tuvieron

una fuerte regulación, más allá de la definición de las normas internas de funcionamiento de los organismos que configuran cada sistema. Finalmente, la regulación de los servicios de salud privados fue muy residual, y los gobiernos abordaron principalmente los aspectos financieros en el caso de los servicios de salud, y los aspectos puramente sanitarios en lo que respecta a la provisión de los servicios (Medici, 2000: 12-14).

En los últimos años, la introducción de nuevas regulaciones en el ámbito del sector de la salud ha sido bastante extensa para organizar sistemas más complejos de provisión de servicios vinculados al establecimiento de mecanismos de mercado (como los sistemas de compra de servicios y pago a proveedores), en los países que llevaron a cabo reformas importantes. Sin embargo, se ha desarrollado escasamente la regulación económica del sector privado en la sanidad (clínicas y hospitales, seguros privados de salud, empresas farmacéuticas, etc.). Los objetivos vinculados a regular mercados para evitar los típicos fenómenos de selección adversa por parte de las empresas de seguros médicos, para citar un caso, no consiguieron alcanzar un gran desarrollo en la mayoría de los países, e incluso en algunos casos, fueron frenadas iniciativas legislativas en este sentido, debido a la acción de intereses organizados (Nelson, 2004: 60).

En el ámbito de los sistemas de salud, la necesidad de combinar la eficiencia en la oferta de servicios y el fomento de la equidad en las condiciones de salud de la población, incluyendo la cobertura asistencial de los ciudadanos, requiere la intervención pública para garantizar un justo equilibrio entre ambos objetivos. Tradicionalmente, en los países en que esta intervención se llevaba a cabo mediante una oferta pública de carácter universal y plenamente integrada en una organización burocrática, posiblemente las necesidades de regulación eran reducidas, ya que las normas internas que regulaban la organización pública que prestaba los servicios de salud ya incluían —o debían haber incluido— los objetivos de equidad y eficiencia en su formulación, y su gerencia era la responsable de preservar los equilibrios necesarios para alcanzarlos. Sin embargo, con frecuencia este modelo no alcanzaba los fines propuestos, y debido a las dinámicas organizativas, las normas internas no incluían los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad desde un punto de vista global.

Una de las iniciativas de reforma, manteniendo los objetivos de provisión universal, fue estimular la existencia de diversos agentes que participaran en la provisión de servicios de salud, sin una dependencia jerárquica clara entre ellos. Esta situación potenciaba la necesidad de establecer algún tipo de regulación pública, para facilitar la transparencia y la coordinación. Si además existían agentes privados que ofrecían servicios de salud con ánimo de lucro, y competencia para conseguir contratos de entidades que financian servicios de salud entre los proveedores, o para atraer usuarios directos de los servicios, la regulación pública de este conjunto de interacciones, era aún más relevante, no sólo para garantizar las interacciones de los distintos agentes implicados, sino para mantener los objetivos de equidad y eficiencia ya señalados. Puede verse a continuación una clasificación de los sistemas de salud en la región, según se hayan introducido fórmulas de fragmentación en la oferta (BID, 1996, reproducido en Medici, 2000):

- a) Sistemas segmentados. La oferta de la red pública, los servicios basados en aportes obligatorios y los servicios de salud privados, tienen sus prestadores propios y autónomos, sin ninguna relación entre ellos. Generalmente cada sistema cuenta con una regulación propia, y no existe un marco común de regulación que defina y articule las relaciones entre los distintos segmentos.
- b) Sistemas intensivos en el uso de contratos. Las entidades de cobertura de riesgos de salud establecen relaciones contractuales con los distintos sistemas de provisión de servicios de salud, con el fin de mejorar el ajuste de la oferta existente de la forma más eficiente posible. Los contratos se establecen en función de las necesidades específicas a cubrir.
- c) Sistemas públicos integrados. Se establece un sistema general e integrado de cobertura mediante los servicios sanitarios de carácter público. El sistema se mantiene con la combinación de aportaciones obligatorias y financiación pública con cargo a los presupuestos generales. La oferta de servicios del sector privado suele ser residual y en todo complementaria a la oferta pública, con una escasa regulación específica.
- d) Sistemas públicos administradores de contratos. El sector público estatal reduce su papel en la provisión directa de los servicios, manteniendo su actividad central como autoridad que financia con carácter general las necesidades de salud de la población, aunque de forma separada de la provisión. Luego, los servicios de salud ofrecidos por el sector público son contratados a diversos proveedores, tanto públicos como privados. La existencia de marcos reguladores que definan el funcionamiento de los contratos y articulen sus contenidos puede ser muy probable en este tipo de sistemas de salud.

En América Latina, en el marco de los procesos de reforma del Estado, a menudo se ha defendido, que el papel del Estado en los sistemas de salud debe concentrarse más hacia las tareas de regulación económica y social, con el objetivo de estimular la eficiencia de los servicios de salud y favorecer la equidad en su prestación a los ciudadanos, en lugar de gestionar grandes organizaciones públicas de prestación de servicios. En todo caso, se ha señalado que es importante separar claramente las funciones de regulación de otras formas de intervención que también pueda llevar a cabo. El propósito es ofrecer desde el ámbito público garantías de cobertura, equidad y calidad a los usuarios de los servicios y vigilar que no se produzcan asimetrías de información con relación a los prestadores de los servicios (Medici, 2000: 19-20).

Tabla 1. Agencias Reguladoras en el Sector de los Servicios de Salud

País	Nombre agencia reguladora	Creación
Argentina	-	
Bolivia	-	
Brasil	Agência Nacional de Saúde Suplementar	2000
Chile	Superintendencia de ISAPRES	1990
Colombia	Superintendencia de Salud	1975
Costa Rica	Superintendencia General de Servicios de Salud	1999
Cuba	-	
R. Dominicana	Superintendencia de Salud y riesgos laborales	2001
Ecuador	-	
El Salvador	-	
Guatemala	-	
Honduras	-	
México	Comisión Nacional de Arbitraje Médico	1996
Nicaragua	-	
Panamá	-	
Paraguay	Superintendencia de Salud	1996
Perú	Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud	1997
Uruguay	-	
Venezuela	-	
Argentina	-	

Entre las áreas de intervención pública donde se ha promovido más la regulación económica, se destacan las que afectan distintos aspectos de los seguros de salud. La introducción de reformas de los sistemas de salud ha dado pie, con frecuencia, al desarrollo de una oferta de seguros de salud de carácter privado, con un componente empresarial y financiero muy importante. Una regulación específica sobre estas actividades, tanto para las empresas que participan en esta actividad, como para los ciudadanos que las contratan, suele constituir un requisito importante para estimular los comportamientos responsables y no oportunistas, tanto del individuo como del asegurador, que hagan posible la credibilidad de los mercados y su expansión al conjunto de la población. En este sentido, las nuevas regulaciones deberían impedir que las empresas discriminaran a los asegurados menos atractivos, cargando finalmente al financiamiento público la atención de los pacientes más costosos, o dejándolos desprotegidos (Ferreiro, Saavedra y Zuleta, 2003).

En general, la oferta de seguros genera incentivos para los aseguradores, para seleccionar grupos de asegurados con bajos niveles de riesgos. Esta situación, conocida como descreme del mercado, ha sido afrontada en América Latina de forma diversa por los países que han introducido reformas en el ámbito de los seguros de salud. En algunos casos, ya desde el inicio, se intentó introducir mecanismos para evitar estas situaciones (Colombia, Argentina); en otros casos, tales problemas fueron afrontados posteriormente (Chile). En todos ellos, como observan Barrientos y Lloyd-Sherlock (2002a: 184-192), se fue dando un proceso de aprendizaje con numerosas dificultades, revisando y ajustando los diseños reguladores orientados a establecer los mercados de seguros de salud. Por otra parte, junto a la introducción de criterios competitivos, en estos años, paralelamente se

fueron desarrollando las intervenciones compensatorias con programas financiados mediante impuestos generales, que generaron un sistema complejo de regulaciones para proteger a los sectores sociales más desfavorecidos, muchas veces con dificultades para interrelacionarse con los mercados de seguros de salud. Vale la pena destacar como excepción el modelo colombiano, ya que, a diferencia de otros casos, dentro del sistema de seguros de salud, intenta integrar un esquema universalista con componentes solidarios en su regulación (Barrientos, 2002:196-7).

Existen otras áreas donde se pueden encontrar iniciativas significativas de regulación en el ámbito de la salud, en este caso regulación social, aunque sin duda exista aún un déficit importante en esta área. En este sentido, se destacan dos grandes temáticas importantes para la regulación social: la definición de calidades y estándares mínimos de los servicios de salud, incluyendo su supervisión, y la regulación de sistemas de asignación de recursos fuera del mercado de servicios de salud. Respecto de la primera de las señaladas, se pueden incluir los procedimientos y mecanismos de acreditación de los establecimientos que prestan servicios sanitarios, y también la certificación de competencias entre los profesionales de la salud, a partir de estándares mínimos. En cuanto a la segunda, se encuentran aspectos como la regulación de la oferta de servicios de salud a los usuarios - especialmente cuando existen situaciones de pluralismo institucional o mercados competitivos - o las normas orientadas a salvaguardar los derechos de los pacientes.

A menudo las reformas de los servicios de salud se han concentrado en impulsar la creación de mercados, utilizando la regulación económica y otros instrumentos, incluso la política fiscal. Aunque el objetivo de estimular los mercados en el ámbito de los servicios de salud se encuentra muy relacionado con el propósito de mejorar el grado de eficiencia del sistema, lo que debería permitir un mayor margen de acción para avanzar en el objetivo de la equidad, en la práctica frecuentemente la regulación no ha conseguido evitar que la actividad privada se haya concentrado en los sectores acomodados, y que el Estado haya tendido a orientarse hacia los sectores más pobres de la población, favoreciendo un modelo de segmentación en los sistemas de salud. De esta forma, los cambios en los sistemas de salud han generado una cierta indefensión de muchos ciudadanos, que no pueden acceder a los servicios privados y se enfrentan a graves problemas de calidad en la oferta pública. Como señalan Osvaldo Giordano y Jorge Colina (2000: 34-36), existe una fuerte tendencia en las reformas de los sistemas de salud a profundizar en la segmentación de la oferta, debido a que los principales actores implicados se encuentran favorecidos con este tipo de reformas, cada uno defendiendo sus intereses inmediatos:

“Las aseguradoras privadas se especializan en la venta de planes a individuos sobrefinanciados, el Estado se centra en las poblaciones sub-financiadas y los prestadores médicos e institucionales privados tienen espacios para discriminar precios según el nivel de ingreso de los enfermos. Esto es consistente con el principio de las organizaciones médicas de que las personas con poder adquisitivo deben tener el derecho a elegir dónde atenderse y que el Estado tiene que abocarse a las necesidades de los carenciados. Para los políticos se mantiene una fuente de

poder, administrando grandes presupuestos públicos y se evitan enfrentamientos con los gremios y la mala imagen que conllevan los conflictos en el área de la salud” (Giordano y Colima, 2000: 35-36)

Por el contrario, como se ha indicado, ha sido muy limitada la introducción de nuevas y más detalladas regulaciones sociales, que persigan aumentar la equidad de forma general para el sector, introduciendo limitaciones y obligaciones fuera del mercado. Considerando también las áreas críticas de intervención pública, como la definición y el control de los estándares de calidad, las reglas para la producción y provisión de bienes públicos, y la asignación de recursos sin valoración económica, no es posible encontrar muchas iniciativas de regulación social para destacar en los países latinoamericanos.

El sector de las pensiones- seguridad social

Existen cuatro características básicas de los sistemas de pensiones, tanto públicos como privados: cotización, prestación, régimen financiero y administración. Como señala Mesa-Lago (2004), el sistema público se caracteriza por la existencia de cotizaciones no definidas, unas prestaciones bien definidas para los pensionistas, un régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC) y una gestión directa por la administración pública. En estos sistemas públicos, la regulación existente no tiene apenas componentes de regulación económica, ya que no existe un mercado en el que se produzca competencia entre agentes proveedores, ni entre los usuarios por el consumo. Se encuentra, por el contrario, la presencia de un cierto grado de regulación social que se ocupa, por ejemplo, de asignar tipos distintos de prestaciones a los receptores de las pensiones, a veces incluso mediante sistemas formalmente separados, según las características ocupacionales o profesionales de la población. La regulación social en los sistemas públicos también puede ocuparse de establecer fórmulas de prevención de riesgos, definiendo sistemas obligatorios de contribución para cualquier trabajador o fórmulas de reparto entre los pensionistas que tengan un carácter inclusivo.

A lo largo del siglo XX, la introducción de sistemas públicos de pensiones en América Latina se produjo en primer lugar en los países más ricos de la región, y fue extendiéndose de forma gradual, a medida que el aumento de la esperanza de vida de la población generaba una creciente necesidad de establecer formas de protección para la población de mayor edad. Sin embargo, se establecieron en general sistemas poco eficientes, sin alcanzar una cobertura muy importante y, además, con una gran fragmentación entre distintos colectivos profesionales (militares, médicos, funcionarios, jueces, etc.) con mejores condiciones con respecto de la mayor parte de los individuos cubiertos por el sistema. La administración de los sistemas públicos de pensiones se encontraba escasamente regulada y su gestión mostraba problemas administrativos, lo que generaba numerosos problemas de arbitrariedad política, control de la información y deficiencia en la provisión de los servicios (por ejemplo, generando retrasos en la asignación de pensiones). A pesar de diversos intentos de reformas, ensayados por algunos países a partir de los años sesenta, los cambios introducidos hasta los años ochenta fueron escasos, debido en buena parte a las resistencias de los grupos favorecidos por los sistemas existentes (Madrid, 2003: 11). Sólo durante los años noventa se produjo

un importante proceso de cambios, con reformas significativas en los sistemas de pensiones de numerosos países de la región. Más de 10 países introdujeron reformas radicales en sus sistemas de pensiones, que incluían privatizaciones parciales o totales, y otras innovaciones que transformaron profundamente los sistemas ya existentes.

Hasta el año 2005, se realizaron reformas significativas en los sistemas de pensiones en 14 países de la región, empezando por la experiencia chilena iniciada en el año 1981, en plena dictadura del general Pinochet. En la mayoría de los casos, las reformas tenían como propósito regular, para la formación de amplios mercados de seguros privados de jubilación, a partir de situaciones con un escaso marco regulativo específico, y limitadas a sectores muy concretos de la sociedad, con rentas muy elevadas. Sólo en algunos países las reformas tomaron un cariz distinto, sin la pretensión de generar mercados de pensiones privadas, y por tanto, apenas se introdujo una regulación económica específica en el sector.

Tabla 2. Reformas de los Sistemas de Pensiones en América Latina

Privatización completa de los sistemas de pensiones	Bolivia, 1997
	Chile, 1981
	El Salvador, 1998
	México, 1997
	República Dominicana, 2003
	Nicaragua, 2004
Sistemas de pensiones público y privado en paralelo.	Colombia, 1994
	Perú, 1993
Sistema de pensiones mixto con base pública y fórmula privada individual suplementaria	Argentina, 1994
	Uruguay, 1996
	Ecuador, 2004
	Costa Rica, 2001
Sistema público de pensiones con reformas de carácter paramétrico	Brasil, 1999
	Venezuela, 2005
Sin reformas significativas	Guatemala
	Honduras
	Cuba
	Haití
	Panamá
	Paraguay

Fuente: Mesa-Lago, 2004

Probablemente el sector de pensiones constituya uno de los aspectos, dentro del área de lo social, donde con mayor intensidad se han producido reformas regulativas en América Latina. La difusión de nuevos sistemas de pensiones fue muy intensa en la región, y cabe destacar, que no se produjeron cambios tan intensos y concentrados en el tiempo en otras partes del mundo. (Brooks, 2005). Sin profundizar en los motivos de estas reformas, puede decirse que en ellas convergen elementos de carácter doméstico, vinculados a las

dificultades económicas de los sistemas de pensiones existentes previamente, y elementos de carácter externo, como la existencia de modelos normativos de referencia sobre cómo cambiar los sistemas públicos de pensiones (Madrid, 2003; Weyland, 2004). Otros elementos relevantes para entender la expansión de las reformas son su naturaleza muy centralizada, que hace posible que sea impulsada por pequeños grupos de políticos reformistas; la ausencia de numerosos grupos de actores implicados en la implementación de los sistemas de pensiones (a diferencia de salud o educación, donde se encuentran amplios colectivos de profesionales que participan en la provisión de los servicios), destacando sólo las propias organizaciones públicas gestoras de los sistemas de pensiones. Finalmente, otro elemento significativo de la mayor parte de las reformas de pensiones, es la escasa visibilidad a corto plazo entre los afectados, en contraposición a sus importantes consecuencias a largo plazo, lo que posiblemente redujo las movilizaciones generales en contra de las iniciativas impulsadas.

Se ha argumentado que las reformas en el sector de las pensiones en muchos países de América Latina fueron impulsadas fundamentalmente por consideraciones de carácter macro-económico, como la crisis fiscal del Estado, o la ambición de estimular el ahorro interno. En todo caso, las reformas no tuvieron demasiada vinculación con las prioridades y las necesidades de la política social. La actividad de economistas liberales convencidos de los valores del mercado, que alcanzaron posiciones claves en los procesos de decisión vinculados con la transformación de los sistemas de pensiones (excepto en Brasil y algún otro caso), junto con la influencia en el mismo sentido de algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, tuvieron un peso importante en tales cambios de políticas (Madrid, 2003: 38-40). Así, por ejemplo, la mayoría de las reformas redujeron o eliminaron la contribución de los empresarios, mientras aumentaban la contribución de los trabajadores a los sistemas de pensiones (Madrid, 2003: 17). Además, uno de los objetivos manifestados claramente tenía un carácter totalmente macroeconómico, consistente en el deseo de aumentar la tasa de ahorro doméstico. Así, en los momentos en que los países experimentaban mayores problemas económicos, la probabilidad de las reformas se hacía mayor (Madrid, 2003: 32, 200).

En general, las innovaciones de los sistemas de pensiones, junto a fuertes ajustes a los sistemas existentes, hicieron un uso intensivo de los instrumentos reguladores, incluyendo tanto aspectos de regulación social como de regulación económica. Por lo que se refiere a la dimensión de la regulación social, se encuentra la introducción de regulaciones que favorecen –con incentivos específicos-, o incluso obligan de forma coercitiva, en algunos casos a los trabajadores asalariados a disponer de una afiliación a un sistema de pensiones privado. De igual manera se regulaba la existencia, de mecanismos de provisión pública de pensiones, de carácter más o menos residual, o limitados a algunas categorías especiales de asalariados. Por lo que se refiere a la dimensión de la regulación económica, se encuentra, evidentemente, toda la regulación referente a la formación de mercados entre las distintas administradoras de fondos de pensiones, privadas o públicas, que son reguladas activamente para estimular la competencia entre ellas, para evitar todo tipo de externalidades y asimetrías en la información. Junto a la entrada de empresas privadas, generalmente entidades financieras, algunos países fomentaron la presencia de actores públicos en los nuevos

mercados. Así, países como Costa Rica y México, permitieron a las organizaciones que gestionaban los sistemas de pensiones públicas que crearan administradoras de fondos de pensiones para competir con la oferta privada, o que los bancos públicos intervinieran en los nuevos mercados de pensiones –como Argentina y Uruguay- permitiendo que crearan fondos propios. También se permitió la entrada a los nuevos mercados de instituciones sin ánimo de lucro, como sindicatos o cooperativas.

Tabla 3. Agencias Reguladoras en el Sector de Pensiones

País	Nombre agencia reguladora	Creación
Argentina	-	
Bolivia	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros	1996
Brasil	Superintendencia de Seguros Privados	2001
Chile	Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones	1980
Colombia	Superintendencia Bancaria	1993
Costa Rica	Superintendencia de Pensiones	1995
Cuba	-	
R. Dominicana	Superintendencia de Pensiones	2001
Ecuador	Superintendencia de Bancos y Seguros	2002
El Salvador	Superintendencia de Pensiones	1996
Guatemala	-	
Honduras	-	
México	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	1994
Nicaragua	Superintendencia de Pensiones	2001
Panamá	-	
Paraguay	-	
Perú	Superintendencia de Banca y Seguros	1992
Uruguay	Banco Central del Uruguay	1995
Venezuela	Superintendencia de Seguridad Social	2002

La regulación de los mercados de fondos de pensiones puede ser bastante activa, incidiendo en aspectos como la entrada en el mercado (qué administradores de fondos disponían de autorización para entrar), y la supervisión y orientación de las decisiones de inversión de las administradoras de fondos (con el objetivo de evitar riesgos excesivos sobre los activos). Además, se introduce la posibilidad de que otros objetivos de política, de distinta naturaleza y desde diferentes ámbitos gubernamentales, pugnen también por incidir sobre las decisiones de regulación en el sector de las pensiones. No es necesario insistir en que también surgen los típicos problemas de captura en este sector, por parte de las empresas reguladas, para obtener una regulación más tolerante para sus intereses.

Con la introducción de regulación económica en este sector, se transfieren algunas áreas de responsabilidad desde el Estado hacia los individuos, y se genera un entorno mucho más descentralizado de decisiones sobre cómo éstos pueden garantizar sus ingresos durante la edad madura. En este sentido, se puede interpretar la situación como un cambio en la estructura de los riesgos. De una situación donde buena parte de las decisiones frente al riesgo se encontraban centralizadas, en manos del Estado, se pasa a una situación donde cada individuo debe tomar un conjunto de opciones sobre cómo

prevenir los riesgos a los que puede enfrentarse. Dado este cambio, parece lógico que la propia regulación social deba cambiar con la transición de una situación a otra. El tipo de riesgos es distinto, y seguramente el grado de regulación social necesario, sea también mucho mayor en un contexto en el que se hayan introducido mercados como fórmula generalizada para la provisión de pensiones entre la población. Siguiendo con la clasificación de Mesa-Lago, puede señalarse que, a diferencia de los sistemas públicos, el sistema privado se caracteriza por el contrario por unas cotizaciones bien definidas, unas prestaciones indefinidas-dependiendo del mercado y los riesgos asumidos-, un régimen financiero de Capitalización Plena e Individual (CPI) y, finalmente, una administración privada, aunque esta fórmula puede ser también múltiple: privada, pública o mixta (Mesa-Lago 2004b).

Los sistemas de pensiones constituyen un claro ejemplo de que la difusión de reformas importantes en numerosos países no representa necesariamente una garantía para el éxito de las mismas. A inicios de los años noventa, la experiencia chilena en las pensiones era considerada un modelo válido o efectivo por diversas organizaciones internacionales y agencias de desarrollo. Pero en general, durante los años noventa, las reformas de los sistemas de pensiones eran consideradas por numerosos gobiernos como necesarias, en cierto modo casi un símbolo de modernidad (Banco Mundial, 1994). Actualmente, la percepción sobre el éxito de las reformas de los sistemas de pensiones ha cambiado bastante: expertos del Banco Mundial y del BID son mucho más cautelosos al discutir sobre su éxito (Gill, Packard y Yermo, 2005; Crabbe y Giral, 2004), y algunos analistas incluso destacan que su impacto ha sido muy regresivo, provocando un aumento en los niveles de pobreza entre la población de edad avanzada (D'Haseleer y Berghman, 2004; Mesa-Lago, 2004 a). Parece claro que los problemas creados por las reformas de las pensiones durante los años noventa sólo fueron claramente visibles para los gobiernos al cabo de algunos años. Así, se puede entender que posiblemente la percepción sobre el éxito en su introducción (entendido como la ausencia de fuerte oposición a las nuevas políticas), y no el éxito de las reformas en sí mismas, fue uno de los motivos que ayudaron a extender su rápida difusión en la región durante los años noventa (Weyland, 2004).

Consideraciones finales

En las secciones anteriores se ha mostrado la importancia de la diferenciación entre regulación económica y regulación social en las políticas sociales. Partiendo de una tradición intelectual sobre regulación social ya iniciada en los años setenta, aunque tal vez escasamente desarrollada conceptualmente. En este trabajo se ha avanzado en la elaboración de una distinción operativa para entender la utilización de las políticas regulativas desvinculadas de las políticas para la creación y posterior supervisión de los mercados. Más allá de una posible confusión originada por la superposición del término “social”, esta diferenciación constituye una necesidad fundamental para aproximarse al análisis de las reformas regulativas en los sectores sociales, donde la irrupción de mecanismos de mercado para la asignación de recursos en las últimas décadas generó una

vinculación entre instrumentos de regulación y mercado que no se ajusta correctamente a las posibilidades existentes.

La distinción entre regulación económica y regulación social es útil para esclarecer las lógicas de actuación implícitas en muchos procesos de reforma de las políticas sociales, tanto en lo referente al comportamiento de los actores -los incentivos que éstos afrontan-, como en relación a los objetivos de política que se persigan. Si la regulación económica tiene como propósito, establecer y poner en práctica instrumentos de intervención pública para gobernar los mercados, la regulación social persigue conseguir los objetivos de la política por medios alternativos al mercado, empleando la capacidad de coerción pública. En este sentido, la regulación social no pretende corregir los efectos negativos producidos por los mercados –de eso ya se encarga la propia regulación económica-, sino crear efectos positivos, ordenando, limitando o estimulando comportamientos sociales y definiendo mecanismos específicos de asignación y control de recursos –todo ello de acuerdo con valores y criterios socialmente aceptados-.

Las regulaciones a menudo deben afrontar otro dilema distinto: lograr la compatibilidad entre los objetivos de eficiencia en la provisión de servicios y la libertad de elección por parte del usuario de los servicios. La regulación de bienes y servicios sin valoración económica abre una serie de desafíos sobre cómo conseguir asignaciones eficientes y que sigan criterios socialmente aceptados, sin reducir completamente la libertad de los usuarios. No existe una única alternativa, sino distintas combinaciones posibles, aunque a menudo grados de libertad muy elevados pueden generar importantes pérdidas de eficiencia desde un punto de vista colectivo (Oyarzo, 2000: 95-96).

Sobre la interrelación entre regulación económica y regulación social dentro de los sectores sociales en América Latina, se debe reconocer que posiblemente haya sido la introducción de regulación económica en la región en distintos sectores sociales durante la década de los noventa, la que haya “arrastrado” en cierto modo la introducción de regulación social en los mismos aspectos. La difusión de instrumentos de regulación social se produjo en los mismos países y sectores que introdujeron con más intensidad la regulación económica. En otras palabras, a medida que aumentaba la presencia del mercado en lo social, se producía una tendencia a impulsar mayores medidas regulativas desvinculadas de la lógica del mercado en los mismos sectores. Por el contrario, en los países y sectores donde no se introdujeron los nuevos mercados, tampoco emergió una nueva regulación social, más sofisticada, de *motu proprio*, aunque sin duda podían existir en ellos algunas fórmulas más tradicionales de regulación social.

Uno de los problemas más persistentes de la introducción de regulación económica en los sectores sociales de los países de América Latina, consiste en la aparición o consolidación de sistemas fragmentados o separados. Por un lado, se observa una demanda económicamente solvente que obtiene servicios vía mecanismos de mercado –y para ello requiere una regulación adecuada-, y por otro lado se encuentra la demanda económicamente insolvente, para la cual la regulación del mercado difícilmente puede representar una solución adecuada. Las consecuencias de tal fragmentación tienen impactos en distintas dimensiones: en primer lugar, los mercados de servicios sociales no

acaban de consolidarse bien, en muchos casos, por su reducido tamaño, por lo que la competencia entre proveedores experimenta numerosas dificultades; en segundo lugar, los programas de asistencia social de carácter focalizado, idealmente diseñados para colectivos específicos que se encuentran fuera del mercado, tienen que afrontar fuertes tensiones debido a la gran demanda existente de bienes y servicios sociales, sin alcanzar a cumplir los objetivos establecidos; en tercer lugar, las políticas universalistas clásicas – que en el pasado fueron capturadas por grupos de carácter corporativo- no encajan con la fuerte segmentación existente y tienden a convertirse en políticas residuales.

En suma, para superar la persistente segmentación en la oferta de los servicios sociales en América Latina, que se profundizó con la introducción de nuevos mercados en estos sectores en las últimas décadas, posiblemente puede ser de ayuda una mayor intensificación el uso de instrumentos de regulación desvinculados del mercado. Un aumento en la regulación social para introducir comportamientos sociales más responsables y alejar de la esfera económica determinados recursos y servicios sociales más responsables y servicios sociales escasos, junto con políticas universalistas de nueva cuña -más centradas en la prevención y protección frente a los riesgos del ciclo vital (Molina, 2005; World Bank, 2005)- pueden ser algunos de los ejes para contribuir a definir y perfilar fórmulas de reconstrucción paulatina de los sistemas de bienestar en la región, que progresivamente reduzcan el grado de segmentación que muestran actualmente. No se trata tampoco de excluir la presencia de los mercados –y de una acertada regulación económica de éstos- de los ámbitos sociales, sino de conseguir una combinación articulada entre regulación económica y regulación social en los distintos sectores de la política social, pensando además, en el importante potencial de desarrollo económico que representa impulsar nuevas actividades relacionadas con el mejoramiento del bienestar de la población.

Bibliografía

- Arrow, K.; M. L. Cropper; G. C. Eads; R. W. Hahn; L. B. Lave; R. G. Noll; P. R. Portney; M. Russell; R. Schmslensee; V. K. Smith; y R. N. Stavins. 1996. *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation. A Statement of Principles* Washington, D.C.: American Enterprise Institute, The Annapolis Center, and Resources for the Future.
- Ayres, I. y J. Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation. Transcending the Deregulatory Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R. y M. Cave. 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice* Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R.; C. Scott; y C. Hood. 1998. "Introduction". En: Baldwin, R.; C. Scott y C. Hood (eds.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Barrientos, A. y M. Lloyd-Sherlock. 2002. "Health Insurance Reforms in Latin America Cream Skimming, Equity and Cost-Containment". En: Haagh, L. y C. T. Helgo (eds.) *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*. New York Palgrave.
- Brooks, S. 2005. "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World". *International Studies Quarterly*. 49, 273-294.
- Chang, H. J. 1997 'The economics and politics of regulation'. *Cambridge Journal of Economic*. 21, 703-728.
- Crabbe, C. y J. Giral. 2004. "Transition Issues and Deepening Pension Reforms: Cases in Four Countries". Working Paper, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cruz, M. A. y C. Mesa-Lago (eds.). 1998. *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care System in Latin America*. Pittsburgh, PA: University Pittsburgh Press.
- D'haeseleer, S. y J. Berghman. 2004 "The Latin American pension reform experience: evidence that contradicts discourse". *Policy & Politics*. 32 (4) pp. 521-34.
- Doern, G. B. y S. Wilks. 1998 *Changing regulatory institutions in Britain and North America*, Toronto: University of Toronto Press.

- Esping A., G. 1990. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Ferreiro, A.; Saavedra, E. y G. Zuleta. 2003. *Marco Conceptual para la regulación de seguros de salud*. Departamento Regional de Operaciones 1, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fukuyama, F. 2004. *La construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B.
- Gill, S.; T. Packard y J. Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social security in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank and Stanford University Press.
- Giordano, O. y J. Colina. 2000. "Economía política de las reformas". En: Sánchez, H y G. Zuleta. (eds.). *La hora de los usuarios. Reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grossman, E. y S. Saurugger. 2006. *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris: Armand Colin.
- Guasch, J. L. y R. W. Hahn. 1999. "The costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries". *The World Bank Research Observer*. 14 (1).
- Haagh, L. 2002. "Introduction: Markets and Right in the Governance of Welfare-Latin America's Market Reforms". En: Haagh, L. y C. T. Helgo. (eds.). *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*. New York: Palgrave
- Hahn, R. 2000. *Reviving Regulatory reform. A global perspective*. Washington D.C.: AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Hood, C., 1998. *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., O. James, B Guy P. y C. Scott (eds.). 2004. *Controlling Modern Government variety, commonality and change*. Edward Elgar Cheltenham:
- Jayasuriya, K. 2001. "Globalization and the Changing Architecture of the State: The Politics of the Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination". *Journal of European Public Policy*. 8 (1), 101-123.
- Jordana, J. y D. Levi-Faur. 2004. *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- , 2005. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America Sectoral and National Channels in the Making of New Order". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Special issue, vol. 598.

- , 2006. 'Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors'. *International Journal of Public Administration*. vol. 28
- Kaufman, R. R. y J. M. Nelson (eds.). 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press – Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levi-Faur, D.; J. Jordana y F. Gilardi. 2005. "Regulatory Revolution by Surprise. On the citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy". III conferencia general ECPR, Budapest 8-10 Septiembre.
- Lilley III, W. y J. Miller III. 1977. "The new 'social regulation'". *The Public Interest*. vol. 47.
- Lowi, T. 1985. 'The State in Politics. The relation between Policy and Administration'. En: Noll, R.G. (ed.). *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
- Madrid, R. 2003. *Retiring the State. The politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Majone, G. 1993. "The European Community between Social Policy and Social Regulation". En: *Journal of Common Market Studies*, vol. 31 (2).
- , 1996, *Regulating Europe*, London: Routledge.
- , 1997, 'From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance'. *Journal of Public Policy*. 17 (2), 139-167.
- Marshall, T. 1965. *Social policy*. London: Hutchinson.
- Medici, A. 2000, "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe". En: Sánchez, H. y G. Zuleta. (eds.). *La hora de los usuarios. Reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- , 2005. "Financiamento Público e privado em saúde na América Latina e Caribe: uma breve análise dos anos noventa". Nota Técnica de Saúde No. 3/2005, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesa-Lago, C. 2004a. "Assessing the World Bank report Keeping the promise". *International Social Security Review*, 58 (2-3), 97-117.
- , 2004b. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*. vol. 84.

- May, P. J. 2002. "Social Regulation". En: Salamon, L. M. (ed.). *The Tools of Government. A Guide to the New Governanc.* Oxford: Oxford University Press.
- Miller, J.C., III y B.Yandle (eds.). 1979. *Benefit-Cost Analysis of Social Regulation* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Mitnick, B. M. 1980. *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing and Removing Regulatory Forms.* New York: Columbia University Press.
- Molina, C. G. 2005. "Modelos de protección para pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región". Documento INDES. <http://www.indes.org> . Fecha de acceso: 10/8/2005.
- Moran, M. 2002. 'Understanding the regulatory state'. *British Journal of Political Scienc.* 32 (2), 391-414.
- Nelson, J. N. 2004. "The Politics of Health Sector Reform: Cross-National Comparisons", En: Kaufman, R. R. y. J. M. Nelson. (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America.* Washington DC, Woodrow Wilson Center Press – Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Nemetz, P.; Stanbury, W.T. y F. Thompson. 1986. "Social Regulation in Canada: An overview and comparison with the American Model". *Policy Studies Journal.* 14(4).
- Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD). 1997. *The OECD report on regulatory reform.* Paris.
- 2001. *Reducing the risk of policy failure. Challenges for regulatory compliance.* Paris.
- Ogus, A. 2003. 'Comparing Regulatory Systems'. En: Parker, D y Saal, D. (eds.). *Privatisation Handbook.* 2003, Cheltenham: Edward Elgar.
- Oyarzo, C. 2000. "El ángulo económico de las reformas de salud". En: Sánchez, H y G.Zuleta. (eds.). *La hora de los usuarios. Reflexiones sobre economía política de las reformas de salud.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Radaelli, C. 2004. "The diffusion of regulatory impact analysis- Best practice or lesson-drawing?". *European Journal of Political Research.* vol. 43 (1).
- Ramió, C. 2001. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas". *Reforma y Democracia.* vol 21.

- Rasmusen, E. 2005. *Social Regulation and Economic Regulation*. Book manuscript, <http://www.rasmusen.or>. Fecha de acceso: 14/5/05.
- Rasmusen, E. 1997. "Of Sex and Drugs and Rock'n Roll: Law and Economics and Social Regulation". *Harvard Journal of Law and Economics*: vol. 21.
- Salamon, L.M. (ed). 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* Oxford: Oxford University Press.
- Scheffman, D.T y E. Appelbaum. 1982. *Social Regulation in Markets for Consumer Goods and Services*. En: Ontario Economic Council Research Studies
- Scott, C. 2004. "Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state". En: Jordana, J y D. Levi-Faur (eds.). *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Stiglitz, J. 1996. *La economía del Sector Público*. Bosch: Barcelona.
- Weimer D.L. y A. R. Vining. 1999, *Policy Analysis. Concepts and practice*. Upper Sadle River NJ: Prentice Hall.
- Weyland, K. 2004. "Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform: An Introduction" En: Weyland, K. (ed.). *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Pres.
- Williams, B. A. y A. R. Matheny. 1984. "Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American States". *The Journal of Politics*. 46 (2).
- World Bank. 2005. *Household Risk management and Social Protection in Chile*. Washington, D.C.: World Bank.