

¿Convergencia o divergencia de modelos regulatorios? (1)

Raúl L. Katz*
Analista asociado
ENTER-IE

Hace treinta años aproximadamente, el marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones a nivel mundial podía considerarse como único. El sector de las telecomunicaciones de cada país, independientemente de su historia, cultura y contexto jurídico-político, estaba organizada alrededor de un operador único, generalmente en manos del Estado¹. Este monopolio estaba regulado en la mayoría de los casos por una agencia gubernamental, aunque en muchos se estimaba que, al estar en manos del Estado, el monopolio público de las telecomunicaciones podía responder adecuadamente a las necesidades de los consumidores.

La destrucción (para usar términos 'schumpeterianos') de este marco se inició con la ola privatizadora de la administración de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Las privatizaciones fueron rápidamente seguidas por la apertura de los mercados, y la construcción de agencias regulatorias, independientes del poder político de turno, encargadas de vigilar el funcionamiento del sector y controlar, junto a las agencias de competencia, la posible existencia de fallos de mercado. ¿Cómo ocurrió este proceso de difusión de una nueva estructura de la industria? ¿Cuáles fueron los mecanismos que determinaron la adopción de este nuevo modelo regulatorio? ¿Cuál fue el papel de los países centrales y periféricos en este proceso de difusión? ¿Pueden observarse mecanismos de imitación similares en la difusión de iniciativas regulatorias como la separación estructural y/o funcional de operadores de telecomunicaciones?

El objetivo de esta nota es responder a estos interrogantes. El hacerlo nos permitirá especular con respecto a la evolución futura del marco regulatorio. En particular, ¿se puede considerar que se vive un proceso de convergencia hacia un modelo regulatorio de telecomunicaciones único a nivel mundial? ¿O se está viviendo un proceso que, reflejando las diferencias nacionales, llevará a una divergencia de modelos?

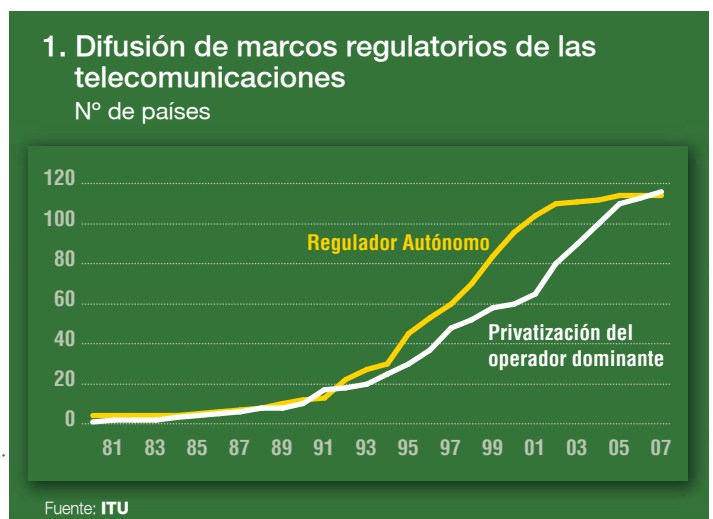
El proceso de difusión de modelos regulatorios

La difusión de modelos regulatorios tiende a seguir procesos de imitación pre-determinados, guiados por factores políticos, culturales y de proximidad geográfica. Estos procesos que, en cierta medida, reflejan la misma mecánica que explica la difusión de innovaciones en universos sociales, se pueden llegar a representar en forma de S². Por ejemplo, la figura 1 muestra la difusión del proceso de privatización de operadores de telecomunicaciones y la creación de agencias regulatorias independientes en el mundo.

* El autor es Director de Análisis de Estrategia del Columbia Institute for Tele-Information (EEUU)

¹ La excepción más notable era, obviamente, los Estados Unidos donde el monopolio estaba en manos privadas, cotizándose su acción en bolsa.

² Ver Rogers, E. (1995) Diffusion of Innovations. The Free Press, New York, NY.



También muestra que después de un periodo de incubación que se extiende desde 1980 hasta 1992, el cambio en ambos aspectos (privatización y regulación) se acelera a escala mundial, culminando este proceso de difusión acelerada en el 2002 para la creación de agencias regulatorias independientes y 2005 para la privatización. Así, en el lapso de 25 años, estos dos cambios clave del marco regulatorio se difunden a nivel mundial alcanzando 120 países.

Ahora bien, siguiendo la teoría de la difusión de la innovación, se puede decir que este proceso de difusión no se puede explicar en función de factores puramente aleatorios. En efecto, se considera que existen tres mecanismos que explican la difusión de políticas públicas entre estados. El primero es el llamado efecto de proximidad geográfica. De acuerdo con el mismo, la difusión de políticas públicas esta predeterminada por la similaridad en situaciones y desafíos entre gobiernos. Así, si un país está enfrentado a necesidades y problemas similares al de una nación vecina, es altamente probable que el gobierno del primero adopte ejemplos de políticas que han sido formuladas por el segundo con anterioridad. Parte de la explicación de este mecanismo se debe a la proximidad geográfica, que permite a los funcionarios públicos interactuar frecuentemente. A este proceso se le denomina 'copiar al vecino' y fue aplicado por primera vez en la década de los 60 para explicar la difusión de políticas de tratamiento de agua en las administraciones municipales estadounidenses³.

³ Crain, R. (1966). Fluoridation: the diffusion of an innovation among cities, Social Forces, vol. 44 (June 1966), pp. 467-476.

El segundo mecanismo de difusión de modelos regulatorios es denominado de 'difusión lateral'. Según éste, la imitación de modelos se debe a que ciertos países comparten el mismo bagaje cultural u operan dentro del mismo contexto socio-económico. La diferencia entre la proximidad geográfica y la difusión lateral es que, en el segundo dos países, no tienen que ser vecinos necesariamente pero pueden tener estructuras socio-económicas y políticas similares.

El tercer mecanismo de difusión de modelos regulatorios es el llamado efecto de la difusión jerárquica. Éste, como su nombre indica, establece que las políticas públicas se introducen inicialmente por países centrales y luego se adoptan a posteriori por naciones periféricas. De esta manera, lo que podría ser considerado como un proceso aleatorio de difusión de políticas públicas, como lo es el cambio en el marco regulatorio de las telecomunicaciones, es en realidad una evolución determinada por la combinación de tres modelos de difusión de políticas entre estados.

Ahora bien, los procesos descritos arriba pueden ser considerados como guiados por cierta racionalidad en la toma de decisiones. En efecto, ésta se materializa como se indica en la figura 2.

Sin embargo, más allá de estos modelos de adopción presuntamente guiados por la racionalidad analítica, existe el mecanismo de difusión de políticas que puede denominarse de 'manada'. De acuerdo con éste, la elección de un modelo regulatorio está determinada no por la información y el análisis

2. Racionalidad en la adopción de modelos regulatorios

Modelo de difusión

Racionalidad en la elección del modelo

Proximidad geográfica	Si el vecino con problemas comunes ha adoptado previamente un tipo de modelo regulatorio, es altamente probable que el mismo se adapte a las necesidades del país que esta tratando de definir el mismo
Difusión lateral	Si países que comparten un bagaje socio-económico y político-cultural con el país que tiene que elegir un modelo han adoptado previamente un tipo de modelo regulatorio, es altamente probable que el mismo se adapte al país que debe definir el modelo
Difusión jerárquica	Si los países centrales han adoptado previamente cierto modelo, es probable que el mismo sea adoptado por el país periférico porque le permitirá alcanzar condiciones de desarrollo similares a la del país central

del que dispone un funcionario público, sino por un proceso imitativo. En este sentido, las señales emitidas por países líderes (por ejemplo, políticas formuladas por la entidad reguladora) ejercen una influencia en el comportamiento y marco cognitivo de la administración de naciones que deben adoptar una nueva política pública. Cuando estas señales y estos cambios de políticas llevan a la convergencia de un importante número de países, nos encontramos en presencia de un efecto de manada.

El comportamiento de manada en la transferencia de marcos regulatorios muestra una serie de efectos peculiares. En primer lugar, decisiones similares (por ejemplo, la privatización del operador de telecomunicaciones dominante) son tomadas por numerosos países con diferencias importantes en un periodo muy corto de tiempo. En este sentido, puede observarse un mecanismo de contagio que facilita la difusión del modelo. Segundo, en la difusión por manada se pueden observar uno o más incentivos al comportamiento imitativo. Por ejemplo, cuantos más países adoptan una política determinada, es mayor el valor del ejemplo (en otras palabras, 'si todos estos países han privatizado, no nos podemos equivocar al imitarlos'). Esto se conoce como el estímulo de la reducción de incertidumbre. Otro incentivo identificado en el efecto de manada es el de mejoramiento de la reputación del funcionario del país que adopta la nueva política ('al privatizar el operador, nos comportamos como todos estos otros países importantes que ya lo han hecho'). Finalmente, el efecto de manada permite reducir los costos de la información requerida para tomar una decisión de política pública ('no es necesario hacer un análisis detallado de la conveniencia de privatizar en la medida en que los ejemplos de otros países son tan contundentes').

Más allá de los modelos de difusión y el efecto de manada, se puede detectar un proceso de convergencia de modelos regulatorios resultante de los cambios estructurales relacionados con la globalización y la internacionalización de políticas públicas. En efecto, resulta imposible no incluir en la

difusión de marcos regulatorios la creciente interdependencia de los estados y las economías. Ésta puede materializarse a partir de la influencia institucional y centralizada de organismos supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea) o la imposición de modelos, a partir de los cuales el administrador del país que adopta la política puede lograr ciertos beneficios políticos o económicos por parte de la red de influencia.

El papel de las naciones en la difusión de modelos regulatorios

Como es de esperar, no todas las naciones se comportan de manera similar en el marco de estos procesos. Por ello, en este apartado se analizarán los diferentes modelos de comportamiento que se pueden observar con respecto a los estados. Los países pueden ser categorizados en tres tipos: los 'instigadores' de políticas regulatorias, los 'seguidores', y los 'rezagados'⁴.

Las naciones instigadoras son aquellas cuyos administradores no necesitan modelos apriorísticos o ejemplos precedentes para iniciar cambios en el marco regulatorio. Los instigadores pueden, a su vez, ser categorizados como líderes o radicales. Los líderes son aquellos estados cuya adopción de cierto modelo regulatorio se produce al comienzo de un proceso de difusión, originando una fuente de influencia significativa en términos de imitación y legitimidad. Por ejemplo, el Reino Unido puede ser considerado un instigador de políticas de telecomunicaciones. Las privatizaciones de Cable & Wireless (1981) y de British Telecom (1984), la creación de una agencia reguladora independiente -Ofcom- (1984), la apertura del mercado de telecomunicaciones (1991) y la separación funcional de BT (2005) fueron todas medidas que ejercieron una influencia significativa en las políticas adoptadas por otros países. La importancia del modelo

⁴ Esta categorización se basa en el trabajo realizado por Levi-Faur, D. *Herding towards a New Convention: on herds, shepherds and lost sheep in the liberalization of the telecommunications and electricity industries.*

británico se debe a que los cambios en el marco no estuvieron asociados a una orientación política única: estos fueron iniciados por una administración neo-liberal y continuados por un gobierno social-demócrata. Al mismo tiempo, Gran Bretaña es considerada generalmente como una nación con alta capacidad regulatoria (tecnológica, económica y jurídica), lo que determina que el ejemplo británico se mire siempre con interés por naciones que están considerando un cambio en su marco regulatorio.

Por otro lado, Chile es un país que está a la vanguardia de los cambios de política regulatoria cuyo valor como instigador es mínimo y, por lo tanto, debe ser considerado como 'instigador radical'. En efecto, Chile fue uno de los primeros países en el mundo que privatizó y liberalizó su industria de telecomunicaciones⁵. Sin embargo, el valor del ejemplo chileno como promotor de cambios a nivel internacional ha sido escaso por tres razones. Primero, las reformas fueron iniciadas bajo una dictadura militar y en el contexto de una crisis económica. Segundo, la economía chilena es pequeña comparada con muchos países emergentes (y, por lo tanto, cuyo ejemplo no es aplicable). Finalmente, las reformas, particularmente la apertura del mercado, iniciaron un periodo de turbulencia extrema, caracterizado por la retirada prematura del primer comprador del operador de telecomunicaciones y la consolidación de la industria bajo condiciones de crisis.

Los países seguidores del ejemplo de los instigadores son aquellos que no quieren asumir el riesgo de la innovación en la formulación de marcos regulatorios y tienden a adaptarse a normas colectivas formuladas por instituciones supranacionales. Entre los seguidores, se pueden contar a los moderados e indecisos. Los países moderados son aquellos cuyos administradores públicos y políticos adoptan una actitud pragmática más que ideológica cuando se trata de formular políticas regulatorias. De hecho,

⁵ Chile comenzó la privatización de telecomunicaciones en 1982, completando la venta de sus operadores de Larga Distancia (EN-TEL) y Local (CTC) en 1985. Un embrión de agencia regulatoria autónoma fue creado en 1977 y el mercado de telecomunicaciones fue liberalizado en 1991.

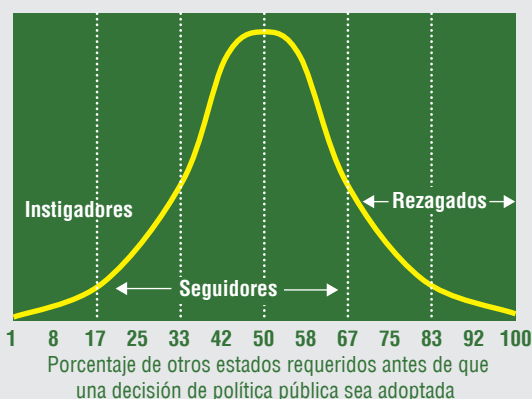
estos países poseen capacidad regulatoria pero la adopción de nuevos modelos tiende a hacerse después de un profundo proceso de evaluación de necesidades y de los ejemplos de casos de naciones 'instigadoras'. Alemania es un país moderado. Tanto la privatización de Deutsche Telecom (todavía no completada), como la creación de una entidad regulatoria independiente y la liberalización de los mercados ocurrió paulatinamente a posteriori de las experiencias de Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. Los otros países seguidores, denominados indecisos, son aquellos que no disponen de capacidad regulatoria o de marco de preferencias que les permitan formular políticas de telecomunicaciones como en el caso de los moderados.

Finalmente, los países rezagados son aquellos que necesitan una gran cantidad de ejemplos de naciones que hayan adoptado un cambio en el marco regulatorio para proceder a modificar el suyo (ver figura 3).

En esta categoría, existen aquellos países que carecen por completo de la capacidad para la formulación de políticas de teleco-

3. Proporción de países que adoptan un modelo por categoría

Comportamiento de manada y tipos de decisión



Fuente: Levi-Faur (2004)

municaciones y que, por lo tanto, su única base analítica es la imitación de modelos previos. Asimismo, en este grupo se encuentran países que tienden a rechazar los modelos regulatorios que prevalecen argumentando que consideran que su modelo

es superior o está más adaptado a las necesidades de sus países. Por ejemplo, Costa Rica y Uruguay son dos países que se han negado a privatizar su operador de telecomunicaciones (el primero aún no ha liberalizado la industria). Las razones que explican este comportamiento podrían ser el hecho de que el nivel de servicio en estos países en el momento que la ola de privatizaciones y apertura recorrió el continente latinoamericano era considerado como aceptable. Por otro lado, existe en ambos países el convencimiento de que la propiedad pública del operador de telecomunicaciones determina estabilidad y buena gestión, lo que lleva a cuestionar la premisa privatizadora.

El papel de las instituciones en la difusión de modelos regulatorios

En el apartado anterior se han examinado los tipos de países de acuerdo a su papel en el proceso de difusión de modelos regulatorios. Ahora corresponde estudiar el papel de instituciones internacionales como mecanismos de transmisión de dichos modelos. Existen tres tipos de instituciones internacionales que juegan un papel en esta dimensión: las organizaciones supranacionales (Comisión Europea, OCDE, Banco

Mundial, Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos), los agentes promotores (organizaciones no gubernamentales, consultores internacionales, estudios de abogacía) y las comunidades internacionales (Commonwealth, European Regulator Group, Regulatel, Secretaria General Iberoamericana).

El papel de las instituciones en el proceso de difusión de modelos regulatorios varía de acuerdo a su intensidad de influencia: desde la imposición coercitiva a la transferencia voluntaria basada en el aprendizaje y asimilación de información. Por ejemplo, la imposición coercitiva se expresa en mecanismos de condicionalidad (privatizar un operador como condición para la obtención de crédito). En el otro extremo del espectro, se observa a una institución que se limita a facilitar la difusión de información sobre modelos regulatorios. Entre estos dos extremos encontramos actitudes de tipo coercitivo (adopción obligada de un cierto modelo impuesta por obligaciones de acuerdos internacionales) o de tipo voluntario pero que reconocen una necesidad ineludible (liberalizar el mercado de telecomunicaciones para enviar una señal a los mercados de capitales de que el país quiere promover la inversión extranjera directa)⁶. La figura 4 muestra ejemplos del

⁶ Ver Heinsz, W. J., Zelner, B. A. And Guillen, M. F. (2004). *International coercion, emulation and policy diffusion: market-oriented infrastructure reforms, 1977-1999*. William Davidson Institute Working

4. Modelos de influencia institucional

Modelo de influencia	Mecanismo	Ejemplo
Condicionalidad	Cambio en el marco regulatorio como condición para acceso a beneficios	Papel del Fondo Monetario Internacional en promover la privatización de operadores de telecomunicaciones como indicador de reformas económicas como condición para acceder a líneas de crédito
Adopción obligada	Cambio en el marco regulatorio impuesto por obligaciones de tratado internacional	Adopción de la desagregación de bucle en Europa
Adopción voluntaria pero reconociendo una necesidad ineludible	Cambio en el marco regulatorio como resultado de percepción de necesidad de obtener beneficios	Subasta de espectro de banda B en Brasil en 1994 como manera de señalar a los mercados de capitales la voluntad del país de abrir la economía a la inversión extranjera directa
Adopción voluntaria influenciada por la difusión de información	Cambio en el marco regulatorio al haber accedido a información sobre ejemplos de países en condiciones similares	Separación estructural del operador de telecomunicaciones de Nueva Zelanda como resultado de haber accedido al ejemplo de Openreach en el Reino Unido

papel de las instituciones en la promoción de modelos regulatorios.

Conclusión

En esta nota se han detallado los diferentes procesos de difusión de modelos regulatorios, el papel que juegan diversos tipos de países en los citados procesos, así también como el rol de instituciones internacionales. Los ejemplos nos han ayudado a observar que los procesos de difusión de modelos a escala internacional no son aleatorios sino que pueden ser analizados en función de variables preestablecidas:

Paper Number 713 (July 2004); Busch, P. and Jorgens, H.(2005). *International Sources of cross-national policy convergence and their interactions*. Paper presented at the 46th Annual Convention of the International Studies Association, March 1-5, 2005, Honolulu, Hawaii; Dolowitz, D.P. and Marsh, D. (2000). *The role of policy transfer in contemporary policy-making*, *Governance* 13 (1), 5-23.

- ¿Cuáles son las características de los países desde el punto de vista de su capacidad regulatoria?
- ¿Qué ha ocurrido en procesos de difusión de modelos anteriores?
- ¿Se está vislumbrando un proceso de difusión lateral, jerárquico o de manda?

La capacidad de formalizar las variables que explican la difusión de modelos regulatorios permitirá elaborar escenarios capaces de predecir la adopción de ciertos modelos. Éste será el objetivo de una segunda nota, donde se analizará la difusión de dos cambios en políticas regulatorias: la separación funcional y la re-estatización de los operadores de telecomunicaciones.

ENTER