

El control externo de las agencias reguladoras en Brasil a través de una perspectiva comparada *

Marcelo Barros Gomes

Introducción

El presente ensayo es un estudio de caso exploratorio binario desde una perspectiva comparada¹ (Dogan y Pelassy, 1984: 112) respecto a las políticas de transformación en los regímenes de regulación, con énfasis en los mecanismos de control externo² ejercido por entidades de fiscalización superiores (EFS)³ sobre las agencias que regulan las industrias de infraestructura. Se han identificado analogías y contrastes en las reformas a la regulación en el sector de infraestructura del Reino Unido, iniciadas en 1980, y el mismo fenómeno ocurrido en Brasil a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

Por un lado, se explica la adopción de un modelo convergente de regulación en ambos países, que implica la separación de la operación y el control de la industria de infraestructura y la emergencia de un nuevo ente regulador, creado para implementar de manera autónoma las políticas públicas de regulación que derivan de los procesos de flexibilización de la prestación de servicios, anteriormente satisfechos principalmente por empresas del Estado. Este primer esquema lleva a la afirmación de que, en cierta medida, ambos países han dado respuesta a “fuerzas similares e irresistibles” para transferir la propiedad de sus industrias y, consecuentemente, modificar la organización y la regulación de los sectores de infraestructura.

Por otro lado, se analizan las diferencias entre ambos regímenes y los factores internos de cada país que limitan y determinan el modelo de reforma. En ese sentido, el marco que permite explorar las diferencias de caminos seguidos por ambas reformas, la organización de los sectores y su regulación, el papel y la distribución de poder entre los actores e, incluso, la profundidad y calidad de esas reformas, llevan a afirmar que factores internos a cada Estado nacional han impulsado y dado forma al régimen de regulación implantado. Esos factores han contribuido más en la formación del nuevo régimen que lo que pudo haber contribuido la existencia de un marco regulador preconcebido o de un esquema definido de mejores prácticas de gestión reguladora.

Las reformas regulatorias implementadas en ambos países no sólo reflejan presiones externas y supranacionales, sino también la situación económica, social y administrativa de cada país. En efecto, es preciso considerar el impacto del legado institucional (North, 1990) con el fin de evaluar los arreglos en la acción reguladora resultante para, entonces, analizar desde un punto de vista empírico los procesos de control externo que contribuyen de manera decisiva en la estabilidad del régimen de regulación. Estabilidad, en este contexto, significa que, de un lado, la agencia tendrá autonomía dentro de los límites de su mandato, pero, de otro lado, implica transparencia⁴ y *accountability*⁵ en la gestión de la regulación.

El advenimiento del Estado regulador

La actividad reguladora estatal, de manera global, está sustentada en el poder concedido a los Estados nacionales de intervenir en la relación entre productores y consumidores en determinado mercado. En la interpretación europea, la palabra “regulación” puede significar, en un sentido amplio, “acción de gobernar” (Majone, 1989). El término regulación utilizado en este trabajo, sin embargo, está más

(*) Versión revisada del documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

Título original: “O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros”.

El autor agradece a Maridel Piloto de Noronha y Rodrigo de Oliveira Fernández, por las sugerencias y comentarios. También a Tereza Cristina da Costa Braga por la revisión del texto. Y, especialmente, a Marcelo Bemerguy por la ayuda fundamental en la elaboración de este trabajo.

relacionado con la idea tradicional norteamericana, que la entiende como un proceso de formulación e implementación de políticas públicas destinadas a interferir en la operación de mercados específicos, a través de la elaboración y aplicación de normas y patrones de conducta.

Así, la regulación de las industrias del sector de infraestructura es caracterizada como una manera de ejercer el control estatal sobre precios, seguridad, calidad y cantidad (Baldwin y Cave, 1999: 03). Un proceso sistemático de privatización (Feigenbaum y Henig, 1994: 200), así como los intentos de liberalización, en diferentes períodos de tiempo, han traído al sector de servicios públicos un nuevo régimen de regulación, similar en los dos casos. Desde la *Telecommunications Act* de 1984 al *Gas Act* de 1995⁶, y sus modificaciones posteriores, el régimen regulatorio en Inglaterra fue profundamente transformado⁷. Al parecer, la conjunción de tres factores contribuyeron a las reformas: 1) las alternativas de actuación discutidas en el ámbito de la comunidad académica y profesional; 2) el déficit fiscal del Estado; y 3) la viabilidad política.

En Brasil, ese movimiento ha sido similar, aunque en un período posterior. Siguiendo el ejemplo de Inglaterra, las agencias reguladoras fueron creadas para cada sector clave de la industria de infraestructura. En 1995, las reformas efectuadas a la Constitución brasileña permitieron la participación de agentes económicos privados en los sectores de telecomunicaciones⁸, petróleo y gas natural⁹, y energía eléctrica¹⁰. Entre 1996 y 1997, fueron creadas las agencias responsables de regular los servicios de infraestructura: Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y Agencia Nacional del Petróleo (ANP). Posteriormente, en 2000, fueron creadas la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) y la Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ).

Trayectorias convergentes

La racionalidad involucrada en la decisión de Brasil y de Inglaterra de adoptar modelos similares de organización (privatizando las empresas públicas) y de regulación (por intermedio de órganos reguladores semi-independientes) parece responder a un conjunto de presiones comunes (Vogel, 1996: 12).

Algunos ejemplos de las presiones o “fuerzas irresistibles” comunes a los dos países que pueden haber orientado el rumbo de las reformas se mencionan a continuación: cambios en el mercado y la introducción de nuevas tecnologías; adhesión a políticas macroeconómicas liberales, con énfasis en la reducción de los gastos de las empresas estatales y en el cuestionamiento de la eficiencia de tales gastos; limitación en la capacidad de inversión estatal; avances en el campo de las ideas de los actores gubernamentales en relación con el papel que debe desempeñar el Estado, así como la difícil relación entre políticos y burócratas, sustentada por escuelas de pensamiento como la de la elección pública y de la nueva economía institucional; la globalización y la creciente apertura de mercados; y también el modelo organizacional norteamericano de desregulación y liberalización de las industrias de infraestructura.

En realidad, los avances tecnológicos en gran medida han debilitado la regulación (Vogel, 1996: 11). En el caso de la industria de las telecomunicaciones, las tecnologías de transmisión vía microondas y satélites son ejemplos de cómo los avances tecnológicos pueden alterar la estructura de un mercado de monopolio natural y de costes irrecuperables de inversión, retirando los obstáculos de redes de líneas físicas y creando valor agregado en servicios combinados de comunicación de datos, imágenes y voz. En este caso, los avances tecnológicos han traído más competencia y apertura a los mercados y han hecho que la regulación sea menos entrometida. Hay que tener en cuenta que este factor también puede explicar el modelo de organización industrial que es regulado por las agencias, porque sus estructuras son mucho más flexibles y adaptables a los cambios que una organización pública burocrática tradicional.

Las reformas parecen ser coherentes con las nuevas ideas de los actores gubernamentales. De hecho, la eficiencia de la acción gubernamental era el principal objetivo de la administración Thatcher.

El gobierno británico creó en aquella época una unidad de promoción de la eficiencia relacionada directamente al gabinete de la primera ministra. De acuerdo con la nueva doctrina gubernamental, el servicio público debería ser tan eficiente como el sector privado. El papel del Estado debería ser reducido, y sus remanentes quedarían sujetos a una dirección política desarrollada, con disciplina gerencial y más sensible a las demandas de los ciudadanos (Smith y Young, 1996: 137; Horton y Farnham, 1999: 8). El modelo de regulación adoptado en el Reino Unido parece ser un intento de dar respuesta, aunque parcialmente, a tales aspiraciones. La “venta del Estado” al sector privado debería no sólo disminuir su papel en la economía sino también propiciar una mayor mentalidad gerencial en las industrias de redes, es decir una mentalidad empresarial. En Brasil, el gobierno Cardoso, influenciado fuertemente por las ideas del Ministerio de la Reforma del Estado, dirigido por Bresser Pereira, proponía un nuevo arreglo institucional en el Estado. Disciplina gerencial y privatización de empresas estatales eran elementos que integraban la agenda gubernamental (Bresser, 1997).

Trayectoria divergente en la acción reguladora de gobierno

En lo que se refiere a la organización de las agencias reguladoras, en Gran Bretaña se ha desarrollado un modelo de acción reguladora de gobierno extremadamente personalizado (Prosser, 1997: 9). A diferencia de Brasil, donde un consejo de directores decide respecto a cuestiones regulatorias, los poderes, en el caso británico, han sido atribuidos a un director-general individual asistido por una oficina sobre la cual recae la responsabilidad por la resolución de los conflictos. Esa forma de organización refleja las tradiciones personalistas del gobierno inglés (Ibid.). El modelo es compatible con la idea de promover mayor libertad a los gerentes, bastante divulgada por la doctrina de la nueva gestión pública. En cambio, la idea que soporta la configuración del modelo regulatorio brasileño consiste en que un consejo es menos susceptible a la captura por intereses de la industria o de los consumidores que un único individuo.

A diferencia del modelo brasileño, en el cual un consejo de directores concentra los poderes sobre materias de regulación en cada sector, el director-general en el Reino Unido comparte poderes con el Secretario de Estado y es designado por él. Esa designación parece asegurar una dirección política fortalecida en cuestiones de regulación. La configuración adoptada por Brasil buscó dar respuesta a problemas de coordinación y a la presencia de informaciones asimétricas entre las diversas fases de la actividad reguladora. La *rationale* que hay detrás del modelo es que si ciertas decisiones sobre materias complejas vinieran de diversas fuentes, el sistema puede sufrir de falta de cohesión, comprometiendo la agilidad y la eficacia de la regulación.

El modelo inicial de regulación adoptado por el Reino Unido parece no haber correspondido satisfactoriamente a la preocupación por el usuario, de acuerdo a lo requerido por la retórica conservadora. En esto es diferente a la configuración del modelo brasileño. Aquí, un comité de asesoramiento compone la estructura del ente regulador nacional, del que son parte los usuarios y las industrias. Ellos tienen la capacidad para formular reclamos al consejo de directores, así como participar en algunas de las decisiones. En el modelo inglés, en cambio, la comunidad de usuarios tiene una escasa participación en la implementación de las políticas¹¹.

Trayectoria divergente en la regulación de la industria: el caso de la telefonía

El gobierno británico tomó medidas severas para introducir la competencia en el sector de las telecomunicaciones, protegiendo a un nuevo competidor, Mercury, de cualquier otro que entre en el mercado por un período de siete años. La configuración brasileña es bastante distinta: el “duopolio” duraría solamente tres años. Mercury comenzó a operar cuando la British Telecom era aún una empresa estatal; de hecho, la liberalización de la red ocurrió en 1982, y la privatización de la BT fue en 1984. El gobierno británico promovió la liberalización antes de la privatización. Paradójicamente, la liberalización le otorgó tanta protección al nuevo competidor -Mercury- que ha desmotivado a otros potenciales inversionistas en el sector.

Prosser (1997) argumenta que el mandato legislativo para la regulación de las telecomunicaciones surgiría para darle mayor prioridad a la regulación social y a la regulación de los monopolios; la regulación de la competencia tendría un papel secundario¹². El esquema de regulación adoptado en el Reino Unido es, en realidad, regulación de precios (monopolio) -cuestión central de la política reguladora-, llamado, más precisamente, sistema de *price caps*, y conocido como RPI-X. Este hecho ocurre ciertamente en virtud de la estrategia implementada por el gobierno británico, en que la privatizada BT no se enfrentó realmente a un escenario competitivo. El duopolio BT-Mercury claramente no llegó a desafiar el predominio de la primera en el mercado¹³.

El proceso de privatización en el Reino Unido tuvo su inicio en los años 80. La BT fue privatizada en 1984. La participación que tenía el Estado en *Golden Share* sólo terminó en 1997. Este hecho ilustra una regulación inicial más entrometida en el modelo inglés, lo cual no tiene correspondencia en el modelo regulador brasileño.

La autoridad reguladora en Brasil tiene responsabilidades no solamente en cuestiones técnicas relacionadas con licencias e interconexiones, sino también en el seguimiento a comportamientos que no permitan la competencia y a adquisiciones indebidas.

En Gran Bretaña, por el contrario, la estructura es vertical y compartida por más actores. La *Monopolies and Merges Commision* (MMC) analiza una referencia hecha por el secretario de Estado (ministro) después que éste ha sido aconsejado por el director general de la agencia (Graham y Prosser, 1991: 417). El sistema es dominado por intercambios y negociaciones secretas en todos los niveles (idem.). Además, los procedimientos de regulación son objeto de escrutinios supranacionales, toda vez que la Comisión Europea desempeña un importante papel en la revisión de cuestiones y en la definición de procedimientos de comercio en el contexto europeo.

En relación con el modelo inicial de la estructura industrial, el gobierno británico abandonó la idea de segmentar el mercado, más compatible con la lógica de la liberalización que anuncia la competencia, en vista de que los gerentes *seniors* de la BT y los proveedores británicos domésticos presionaran en contra. Ellos tenían recelos de que estuviesen menos habilitados para competir con “gigantes de la tecnología de la información de allende los mares” (Cawson *et al.*, 1990: 96).

Apostando a un ambiente más competitivo, el gobierno brasileño optó por una división estructural del mercado en cuatro regiones. Además, decidió interrumpir la transmisión de larga distancia de los servicios locales (modelo norteamericano de la AT&T). Todas las regiones operarían con base en duopolios. Antes de la privatización, las tarifas fueron niveladas en función de parámetros internacionales y los subsidios cruzados fueron eliminados. Se estableció una tarifa máxima la que puede ser revisada por el ente regulador ya sea periódicamente o extraordinariamente.

Se espera que la regulación sea menos entrometida y prescriptiva en el Reino Unido a medida que la competencia aumente en los diversos sectores (Cave, 1997). Se espera, también, el desarrollo de órganos de regulación más generales desde el momento en que la regulación en este país traslade su actual atención a las condiciones detalladas de licencias hacia las reglas de la competencia (Scott, 1998). Sin embargo, existe incertidumbre respecto a cómo se comportarán las empresas, principalmente en la determinación de tarifas, cuando ellas obtengan mayor libertad en el mercado (Cave, 1997: 698). En Inglaterra, la posición dominante en el mercado de la British Telecom, por ejemplo, no ha sido desafiada en lo más mínimo, especialmente en el segmento de la telefonía fija local y nacional. Es bastante improbable que el mercado vaya a operar sin un fuerte dominio de la BT, como de hecho ha sido después de la privatización y de la apertura hacia la competencia¹⁴. De manera que la regulación del monopolio natural, vía precios, permanecerá en la agenda del regulador por un buen tiempo.

Como se ha mencionado, en Brasil, el mercado fue dividido en cuatro áreas, con duopolios en cada una de ellas, desde que se inició la privatización en 1998. Esos duopolios deberían durar hasta el año 2001, cuando los mercados serían abiertos para nuevos competidores. Sin embargo, los resultados no han sido muy satisfactorios. Considerando que las empresas conocían la regla del juego

anticipadamente (duopolio seguido de apertura de mercado), se esperaba que ellas operasen teniendo en vista un ambiente de competencia. Parece, no obstante, que el mercado nacional, debido a serias restricciones en materia de crecimiento económico, no ofreció muchos atractivos para las nuevas empresas. A partir de la anticipación de las metas generales, las actuales empresas operadoras han sido autorizadas a actuar en todas las áreas. Los resultados aún son inciertos, pero al parecer son poco significativos.

Por otro lado, las compañías en Brasil han tenido obligaciones sociales más estrictas que sus contrapartes inglesas. Son compelidas por políticas de universalización de servicios, inclusión de programas de inversiones en áreas preestablecidas, y de expansión de la oferta de líneas y servicios por el país. Ese *trade-off* entre regulación social y regulación de precios parece ser una de las principales paradojas que los reguladores deben enfrentar. La estructura eminentemente técnica de los entes reguladores nacionales, básicamente formada por un *staff* que viene de las empresas estatales privatizadas, aumenta la probabilidad de que el énfasis de las agencias esté mucho más relacionada con la regulación técnica de licencias e interconexiones que con cuestiones de regulación para la competencia (Pinheiro, 1998).

En Brasil, la agencia reguladora de las telecomunicaciones fue creada antes de la privatización, que a su vez fue previa a cualquier liberalización. De hecho, ANATEL preparó el modelo de organización de mercado y asesoró en la elaboración del modelo de privatización. El *staff* de ANATEL estaba conformado por más de mil servidores. Otros mil cargos serían ocupados por concurso nacional¹⁵. ANATEL tiene oficinas en cada uno de los 26 estados de la federación. Por su parte, Oftel, regulador británico de las telecomunicaciones, aumentó su *staff* de 50 funcionarios que tenía durante la privatización a cerca de 130 en 1991 (Majone, 1994: 68). En 1996 empleaba a 162 técnicos (NAO, 1996, citado en Baldwin y Cave, 1999: 194).

El hecho de que los actores de la propia agencia reguladora hubiesen modelado la regulación y, en cierta medida, formulado el modelo de privatización en Brasil, puede ser la razón por la que la agencia haya concentrado tanto poder, incluyendo su estructura de personal. Esta última anomalía administrativa también aumenta la probabilidad de que la agencia no asuma cuestiones relacionadas con la competencia, ya que la regulación eminentemente técnica permite justificar mejor las posiciones de trabajo. Considérese además el hecho de que la inexistencia de una planta de personal fijo trae serias consecuencias en la falta de acumulación de aprendizaje organizacional en el ámbito de las propias agencias, toda vez que los cargos son temporarios (contrataciones por período limitado).

La trayectoria reguladora reciente: supuestos para la sustentabilidad del modelo

La literatura sobre regulación estatal, así como la doctrina que se ha venido estableciendo sobre el mejor diseño institucional de los entes reguladores, sostienen que la agencia reguladora debe tener un cierto grado de autonomía¹⁶ respecto al ejecutivo político (Moraes, 1997; Stern, 1997; Salgado, 2003) para que pueda implementar con credibilidad las políticas de regulación. Los objetivos de la regulación son multifacéticos¹⁷ y muchas veces conflictivos, por ejemplo garantizar la equidad y la eficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo, los objetivos comunes de ese tipo de agencia, en diversos países, incluyen la regulación económica, la regulación social y la regulación técnica o de calidad. Éstas no son dimensiones aisladas, sino interdependientes, y suelen no distinguirse con claridad en los marcos regulatorios sectoriales que tratan cuestiones relativas a estos tipos de regulación separadamente.

En lo que se refiere a la regulación económica, el regulador debe procurar la sustentabilidad del régimen (retribuir adecuadamente el capital y garantizar inversiones futuras), crear incentivos a la eficiencia alcativa (los precios deben reflejar los costes) y productiva (reducción de costes manteniendo calidad). Además, los instrumentos de regulación deben permitir la equidad en la prestación de los servicios, de manera que la estructura de tarifas pueda prevenir la discriminación en los precios y facilitar la universalización de los servicios. La regulación social y la técnica complementan la regulación económica. La regulación social especifica las características de la

prestación de servicios dirigidos a atender a diversos tipos de usuarios, especialmente a aquellos que tienen necesidades especiales, sea por cuestiones geográficas, físicas, materiales o, incluso, intelectuales. La regulación técnica cuida de las características intrínsecas y de los requisitos de calidad de los servicios. En resumen, los mecanismos reguladores deben permitir que empresas y ciudadanos concluyan que el Estado asumió un compromiso creíble de que: 1) mantendrá estable el régimen de tarifas, dando garantías a los inversionistas; 2) las empresas no obtendrán lucros de monopolio; 3) la regulación atenderá las demandas razonables de los usuarios de los servicios, principalmente por la incorporación de los mecanismos de la competencia.

Si una parte del éxito del régimen consiste en la autonomía del ente regulador, la flexibilización de los mecanismos de actuación estatal en áreas tan esenciales del servicio público¹⁸ –con la emergencia de entes públicos con poderes cuasi-ejecutivos, dado que implementan políticas públicas sectoriales; cuasi-judiciales, ya que juzgan el comportamiento de las empresas de acuerdo a las normas definidas para el funcionamiento de la industria, arbitran y median en conflictos entre empresas, y entre empresas y consumidores, y sus decisiones son inapelables ante otras instancias administrativas; y cuasi-legislativos, toda vez que emiten normas y reglamentos en materias de su competencia– puede representar un ataque a la concepción democrática tradicional reflejada en la noción de dicotomía entre política y burocracia estatal¹⁹. Esta disfunción puede restringir la capacidad de los políticos electos para formular las políticas públicas, y para ejercer el control y dirección sobre la burocracia.

Los procesos de formulación de la política de regulación estipulados por los políticos electos, y los procesos de implementación ejecutados por la agencia pueden sustraerse más fácilmente de los sistemas de frenos y contrapesos, pues el nuevo ente ha sido concebido de manera autónoma en relación con la tradicional estructura tripartita de los poderes estatales²⁰. Con el fin de evitar ese sesgo antidemocrático y tendente a la captura por intereses diversos de aquellos contenidos en las políticas públicas, el ambiente regulatorio debe ser expuesto permanentemente a un sistema robusto de *accountability* gubernamental.

Trayectoria de las EFS: contribuciones para el éxito del modelo

El papel de las entidades de fiscalización superiores (EFS) es fundamental para que el régimen de regulación sea sustentable, pues se debe garantizar un alto grado de transparencia y *accountability* en los procesos regulatorios, ya que la independencia puede llevar a comportamientos indeseados. Existe una amplia gama de literatura que trata de los procesos de captura del agente regulador por el regulado, o incluso por grupos específicos de consumidores (normalmente grandes consumidores), en detrimento de los principios regulatorios de equidad, eficiencia productiva y eficiencia alocativa.

Los arreglos institucionales que ocurren en la reforma regulatoria británica garantizan un sistema de frenos y contrapesos, y una mayor división de poderes en la implementación de políticas de regulación. En Brasil, en cambio, el regulador no cuenta, en la práctica, con una contraparte en el ejecutivo político que pueda dar directrices de manera efectiva para la formulación de políticas públicas sectoriales. Además, y aun cuando ese *gap* institucional sea corregido en el mediano plazo, la agencia reguladora en Brasil, de manera monolítica, ha adquirido muchos más poderes que van desde la autorización del servicio hasta la fiscalización del cumplimiento de los términos contractuales. Considérese, además, que no existe el escrutinio de un ente supranacional que establezca directivas de regulación, principalmente en lo que se refiere a la calidad de los servicios y apertura del mercado, como ocurre en el caso de las directivas emanadas de la Unión Europea.

Lo que se argumenta en este punto es que el diseño institucional del modelo de regulación inglés es menos propicio a la captura que el sistema de regulación brasileño. Analistas más inspirados podrían argumentar que era de esperarse que la exigencia de autonomía e independencia con vistas al éxito del modelo fuese a desviar al controlador externo de las actividades sustantivas de la agencia reguladora. Por el contrario, la entidad de fiscalización superior de Inglaterra, aunque tenga menos legitimidad desde el punto de vista de las condiciones socioculturales del servicio público de aquel país para

realizar auditorías de desempeño (*value for money studies*)²¹, ha trabajado muy de cerca con los nuevos entes reguladores, emitiendo opiniones medidas sobre la actuación de esos entes del Estado. Tan pronto creado el ente regulador en Inglaterra, la *Nacional Audit Office* (NAO) realizó trabajos en todas esas agencias con el fin de comprender e informar al Parlamento británico sobre el papel y las idiosincrasias de esos entes del Estado. Posteriormente, fueron realizados estudios de *value for money* en las diversas agencias, y el controlador externo británico se convirtió en un verdadero consultor de buenas prácticas de gestión reguladora en aquel país. Más de veinte estudios de *value for money* han sido realizados en los entes reguladores, corrigiendo cuestiones de competencia, indicadores sectoriales, participación de los consumidores, eficiencia de las industrias, entre otras. Además, la propia INTOSAI²² posee un grupo de trabajo específico para la privatización, que traza directivas de buenas prácticas de regulación económica y su control para todas las EFS, cuyo presidente del grupo es el propio controlador general de la NAO.

En el caso brasileño, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) no ha actuado de forma diferente. En ese sentido, el órgano de control ha seguido muy de cerca todo el ciclo de reforma del Estado en esa área, emitiendo dictámenes en todos los procesos de privatización y concesión de servicios públicos y, posteriormente, efectuando el seguimiento a la regulación estatal y la ejecución de esas concesiones. Lo que este ensayo busca resaltar es que la actuación del control externo en el caso brasileño ha tenido más importancia que en el caso inglés con el fin de que el sistema implantado alcance los objetivos de la reforma regulatoria, en lo que se refiere a la *accountability* y la transparencia del modelo.

El TCU se convirtió en el verdadero depositario de las informaciones respecto a las prácticas y la trayectoria de las políticas públicas de gestión de la regulación emprendidas desde la segunda mitad de la década del 90 en Brasil. No podría haber actuado de manera diferente. Amparado por mandato constitucional de 1988 para realizar auditorías de naturaleza operacional –además de las tradicionales auditorías contables, presupuestarias, financieras y patrimoniales–, la EFS brasileña no ha eludido el camino más arduo del aprendizaje organizacional con vistas a capacitar a su cuerpo técnico frente a los desafíos desde entonces vislumbrados.

Considerando los cambios institucionales derivados de los procesos de privatización, el Tribunal de Cuentas de la Unión, por medio de normativas internas, promulgó reglamentos que disponen la fiscalización de los procesos de desestatización, concesión, permiso y autorización de servicios públicos. Esas normas prevén el seguimiento de los mecanismos de flexibilización del Estado, tanto en la fase del seguimiento de la concesión, emitiendo parecer respecto a la legalidad y la economía del proceso, como en la fase del seguimiento de la ejecución contractual, o sea en los procesos regulatorios que derivan de la flexibilización. El control ejercido por el TCU se ha mostrado bastante oportuno y ha hecho importantes contribuciones para el perfeccionamiento del sistema, como demostraremos más adelante. Es claro que no se trata de un esfuerzo aislado de transición, sino que se ha visto como una decisión estratégica irreversible de disponerse a responder cuestiones complejas que implican la formación de juicio respecto a los resultados, la economía, la eficiencia y la efectividad de la acción gubernamental. Más aun, se procura identificar y recomendar prácticas de gestión (de regulación) que permitan apoyar el desempeño de los entes estatales involucrados, analizar la gobernanza del régimen de regulación e, incluso, intentar crear una historia de las políticas de regulación que sirva de base para la toma de decisiones, más aun en los momentos de transición política. Así, se argumenta que el papel del Tribunal de Cuentas de la Unión debe ser mantenido e intensificado en materia de control externo del régimen de regulación, ya que las posibilidades de captura del regulador nacional son aún más apremiantes que en el otro modelo analizado.

El argumento eje de este ensayo es que el control externo ejercido por las EFS sobre las agencias reguladoras es capaz de garantizar la *accountability* de la gestión reguladora, así como contribuir a mejorar la actuación de esos entes en los aspectos de eficiencia, economía, efectividad y equidad en la implementación de políticas públicas de regulación. En este punto, es importante describir la

trayectoria de las propias EFS en el desarrollo de auditorías de desempeño, incluyendo las auditorías en el ámbito de los entes reguladores.

Trayectorias del control externo: capacidad para analizar políticas públicas regulatorias

La conducción de trabajos de auditorías de desempeño generalmente implica analizar cuestiones de distribución de autoridad y control en el proceso de formulación de políticas públicas, de manera diferenciada de los procesos de auditoría de regularidad. Al mediar tensiones entre los órganos del ejecutivo y del legislativo gubernamentales, las entidades fiscalizadoras superiores se han cualificado como instituciones singulares y de significado constitucional distinto. Sin embargo, la estrategia de incluir la auditoría de desempeño entre su portafolio de revisión no descansa solamente en la independencia, especialización y profesionalismo de las instituciones de control. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. El desarrollo de las dimensiones de la auditoría de desempeño depende aún más fuertemente del ambiente político-institucional que rodea a una EFS.

Lo que se busca destacar en este punto es que la manera cómo determinada EFS conduce los procesos de auditoría de desempeño es moldeada y limitada por factores dentro de los Estados nacionales, más que por cuestiones técnicas referidas a la mejor manera de proceder en la revisión y el control gubernamental. No existe aún un conjunto coherente y programático para conducir la auditoría de desempeño. Por el contrario, las EFS han desarrollado diferentes tipos de control por resultado y revisión de mejores prácticas bajo el mismo rótulo denominado auditoría de desempeño.

Evidencias empíricas entre los países de la OCDE han demostrado que sólo algunas EFS consideran la posibilidad de incluir cuestiones relativas al contenido de las políticas públicas al desarrollar trabajos de auditoría de desempeño. Australia, Alemania, Holanda, Suecia y Estados Unidos parecen ser los únicos países que intentan atacar cuestiones de esa naturaleza (Barzelay, 1997: 396)²³.

El argumento tratado aquí es que la auditoría de desempeño hace parte de un proceso en la política de elección pública (Dunn, 1994). De manera que los procesos políticos y organizacionales de los cuales emergieron las auditorías de desempeño en diversos países deben ser analizados en una perspectiva comparada. Las diferencias y similitudes en la forma en que las EFS practican la auditoría de desempeño pueden ser integradas en un esquema general (Dogan y Pelassy, 1984: 112).

Por un lado, las similitudes deben ser analizadas teniendo en cuenta que existe una convergencia en los procesos de políticas públicas adelantadas por diversos gobiernos, al pasar de una perspectiva de la regulación basada en aprobaciones hacia una perspectiva basada en resultados²⁴. Por otro lado, las diferencias pueden ser analizadas en términos de los tipos y modos de revisión que componen las prácticas de las EFS en auditoría de desempeño. Entre las diferencias respecto a las prácticas, un aspecto parece tener gran importancia, a saber, si una EFS conduce o no la auditoría de desempeño en ambientes de regulación. Y si la realiza, ¿qué criterios utiliza?

Las fuerzas externas que actúan sobre las EFS han promovido el desarrollo progresivo de la auditoría de desempeño. Muchas de esas fuerzas se hicieron evidentes en la experiencia de los países miembros de la OCDE: crisis fiscal, cortes en los gastos presupuestarios, ambiente de cambio en las operaciones gubernamentales (privatización y reforma regulatoria), presiones políticas y sociales para un gobierno más abierto y transparente, y una expectativa creciente respecto a la calidad de los servicios públicos (Shand y Anand, 1996). En esa perspectiva, los factores que han impulsado la convergencia en políticas de gestión de la auditoría y la evaluación parecen relacionarse con la crisis fiscal, a los recortes presupuestarios y a un desencanto público con el desempeño gubernamental (Rhodes, 1997: 42). El avance de las ideas y los cambios en el ambiente de operación gubernamental (Hood, 1994) han desafiado el papel del Estado de bienestar, conduciéndole inexorablemente a un Estado regulador (Majone, 1994; Loughlin y Scott, 1997; Hood *et al.*, 1999). La auditoría de desempeño parece estar reflejando, como la “imagen reflejada en el espejo” (Hood *et al.*, 1999: 07), las transformaciones en las operaciones gubernamentales, así como las imágenes creadas sobre lo que representa un buen gobierno y un gobierno responsable (Aucoin, 1995).

A pesar de la convergencia que existe en la reforma de las prácticas de control externo, volcada a la auditoría de desempeño en países democráticos y orientados al mercado, también es posible verificar un modelo diferente de tales prácticas. Modelo que tiende a cuestionar el contenido o el mérito de las políticas públicas.

Se argumenta aquí que el papel de las EFS en el control de la regulación no se preocupa por el mérito o contenido de las políticas públicas formuladas, pero sí en verificar el desempeño de los entes involucrados en su implementación. Así, el Tribunal de Cuentas de la Unión, siguiendo el ejemplo del *National Audit Office*, realiza auditorías de desempeño en un ambiente de regulación, pues posee legitimidad política para analizar materias relacionadas con la implementación de políticas públicas regulatorias. Además, existe una mayor autonomía en la actuación del órgano de control porque éste está inserto en un ambiente fragmentado y no monolítico en lo que se refiere a la formulación de políticas públicas. Por otro lado, el *National Audit Office*, órgano de control externo británico, encuentra dificultades para cuestionar los contenidos de las políticas públicas, pues ese órgano controla una comunidad disciplinada e integrada de formuladores de políticas públicas. Sin embargo, los trabajos de la NAO en el área de auditoría del desempeño (*value for money*) de la regulación han sido constantes y profundos desde la creación de los entes reguladores. Luego, si en un ambiente mucho más disciplinado como el británico existe la posibilidad y la necesidad de realizar auditorías de desempeño en ambientes de regulación, la estrategia adoptada por el TCU de realizar la auditoría de desempeño en los entes reguladores se muestra más oportuna y legítima, pues la EFS brasileña opera en un ambiente fragmentado y de poca cohesión, característica de la administración pública brasileña²⁵.

En el Reino Unido existe una alianza compleja entre el Departamento del Tesoro, el Comité Parlamentario de Control y Fiscalización (*Public Accounts Committee*, PAC) y el Contralor General (*Comptroller and Auditor General*, C&AG). En el seno de esa alianza, los límites de la auditoría estatal y el papel del C&AG están en constante movimiento (Dewar, 1991). Esa alianza indica que el papel de la NAO en la realización de auditorías de *value-for-money* (auditorías de desempeño) es limitado en cuanto a los aspectos de mérito de las políticas públicas, y, de hecho, reposa en otros tipos de auditoría de desempeño. Los trabajos realizados por la NAO basados en criterios de efectividad de los programas son pocos: no suman más de veintidós en el período de 1993-1995 (Pollitt *et al.*, 1999: 98). Esas auditorías supuestamente no deben cuestionar el mérito de las políticas públicas gubernamentales (Barzelay, 1997: 398).

Algunos informes de auditoría de la NAO que intentaron cuestionar políticas públicas gubernamentales sufrieron duras críticas del gobierno británico. A comienzos de los años 90, algunos informes, por ejemplo sobre el caso relacionado con la venta del *Rover Group*, plantearon cuestiones respecto al mérito de las políticas públicas de privatización. Alarmados, varios secretarios permanentes de gobierno emitieron notas alertando que la NAO estaba irrumpiendo en asuntos de discusión política y convirtiéndose en un órgano más político que técnico (The Independent, 4 de febrero de 1991, citado en Glynn *et al.*, 1992: 56). El pensamiento dominante entre los formuladores de políticas en el Reino Unido es que si los auditores de la NAO desafiaren la calidad de las políticas públicas, como consecuencia de discusiones democráticas, los departamentos de gobierno pueden justificadamente cuestionar la legitimidad del órgano contralor. “Sin embargo, esos desafíos pueden pasar desapercibidos si los departamentos simplemente estuvieran prevenidos de las intromisiones inconvenientes” (Ibid).

A pesar de la retórica laborista de transparencia y apertura gubernamental, el proceso de formulación de políticas en *Whitehall* aún es gobernado por disimulos y secretos (Kellner y Hunt, 1981: 264). El grado de influencia de los mandarines del servicio público, en calidad de consultores ministeriales, aún es alto. Las “entradas laterales” utilizadas por “*outsiders*” en los niveles superiores del servicio público no parece desafiar a la mayoría de los mandarines en posiciones elevadas. La mayoría de esos “*outsiders*” han sido designados para agencias ejecutivas, pero son sólo el 25 % del *staff* de esas agencias”. El gobierno central es una pequeña comunidad concentrada en un área de poco

más de un kilómetro cuadrado en el centro de Londres. Ese aparato no es un “gobierno de extraños”. El Poder Ejecutivo británico es una “villa” pequeña, lo suficiente para que todos sus habitantes se conozcan muy bien. Además, esa comunidad se preocupa por preservar su propia reputación (Hood y James, 1997). La asesoría en la formulación de políticas públicas en el Reino Unido proviene de ese territorio insular de mandarines del servicio público. La política británica está compuesta por una masa que implementa unas políticas públicas a las que pocos privilegiados han podido acceder. Alcanzar la cumbre del servicio público (Barbaris, 1996: 140) y considerarse apto para asesorar en política pública en calidad de un secretario permanente del gobierno británico es un proceso que generalmente dura la carrera de toda una vida. De muchos *Oxbridge*²⁶ reclutados al salir de la universidad, sólo unos pocos podrán lograr esa posición. Una vez alcanzada la cumbre, existe un proceso de aislamiento de otros niveles del servicio público, especialmente los de implementación (Ibid, 143).

Es un error creer que es fácil medir los poderes relativos entre ministros, servidores públicos y grupos de presión en el proceso de formulación de políticas públicas en Inglaterra (Dowding, 1995: 122). Sin embargo, salta a los ojos que en el sistema de *Whitehall* la cohesión de la comunidad que ocupa los niveles superiores del servicio público evita la interferencia externa en el proceso de formulación de políticas. Los auditores del *National Audit Office* son extraños en esa “villa” de mandarines, por lo tanto, no son bienvenidos para expresar opiniones respecto al contenido de las políticas públicas. En realidad, ellos se eximen de toda exposición. Lo que se quiere subrayar en este momento es que los trabajos de auditoría de desempeño realizados en órganos reguladores no apuntan a cuestionar los méritos de las políticas de regulación, sino más bien a proveerles *accountability* en su implementación²⁷.

A diferencia de la de Gran Bretaña, la administración pública brasileña es extremadamente fragmentada, tanto en el nivel político como en el burocrático. A pesar de que hay predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia de formulación de políticas públicas, los poderes están divididos de manera no muy clara. El Ejecutivo brasileño está en extremo fragmentado. Los ministerios no poseen una comunidad fuerte que asesore en políticas públicas, incluso los ministerios sectoriales.

En ese ambiente fragmentado opera el Tribunal de Cuentas de la Unión. Su principal función es auxiliar al Congreso en el ejercicio del control externo. Sin embargo, existe un alto grado de independencia del TCU de cualquier otra instancia, pues posee competencia para realizar trabajos de fiscalización por iniciativa propia. En la Constitución de 1988 fue atribuida al TCU la competencia para realizar auditorías de naturaleza operacional. Desde entonces, diversos esfuerzos se han emprendido con el fin de capacitar el órgano de control externo para el ejercicio de este mandato. Actualmente, el TCU se destaca en la administración pública como un centro de excelencia en la divulgación de buenas prácticas de auditoría y evaluación en la esfera pública, incluso respecto al control externo de la regulación, de acuerdo a lo expuesto en este ensayo.

Hasta este punto se espera que haya quedado claramente argumentado que el papel de las EFS debe ser enérgico para garantizar la estabilidad del ambiente de regulación. Resta, entonces, describir las posibilidades de actuación de esas EFS en términos del desarrollo de auditorías de desempeño en procesos de gestión reguladora. La próxima sección intenta describir la trayectoria de las EFS en lo que se refiere a la adopción de la estrategia organizacional dirigida a la realización de auditorías de desempeño de la gestión pública, incluyendo la gestión pública de la regulación.

Trayectoria de las auditorías de las EFS: eventos recientes

De acuerdo a lo descrito, el papel de las entidades de fiscalización superiores es esencial para el éxito del régimen de regulación. En tal sentido, es importante trazar un paralelo entre la evolución de las reformas regulatorias y la evolución del papel de las EFS en materia de auditoría de desempeño de la regulación (*performance auditing*)²⁸, que viene a complementar el ya tradicional abordaje del control de conformidad y legalidad.

No existe una definición única que contemple el significado de la auditoría de desempeño. En términos genéricos, la auditoría de desempeño puede ser definida como una modalidad de revisión y de evaluación de la actividad gubernamental, enfocada en el resultado de la gestión pública.

Desde el punto de vista instrumental, la auditoría de desempeño también puede ser más precisamente definida como un conjunto de procedimientos técnicos y métodos de investigación utilizados por instituciones centrales de control de la administración pública, para la obtención, procesamiento y difusión de informaciones relevantes sobre revisión y evaluación de actividades, proyectos, programas, políticas y órganos gubernamentales, en cuanto a aspectos de economía, eficiencia y efectividad, buenas prácticas de gestión, equidad, logro de metas, capacidad para la gestión de desempeño, información de desempeño, entre otros criterios orientados hacia el resultado de la actuación pública. En la presente sección trataremos específicamente la trayectoria de las EFS en la realización de la auditoría de desempeño de la regulación, que permitan garantizar la *accountability* efectiva del sistema regulador, así como promover estudios con el fin de mejorar las prácticas de gestión de la regulación.

Los criterios más tradicionales y conocidos incluidos en el concepto de auditoría de desempeño se relacionan con la eficiencia, economía y efectividad (las tres “e”) de la gestión pública. Sin embargo, nuestro análisis utilizará el estudio realizado por Pollitt *et al.* (1999) respecto a la auditoría de desempeño, que incluye otros criterios además de aquellos. Relacionaremos tales criterios con las auditorías de desempeño ya realizadas por el TCU en agencias reguladoras.

Economía de la regulación. Consiste en reducir al mínimo el coste de los recursos empleados en la gestión de la regulación, sin perder la calidad en los resultados. En ese sentido, se han realizado diversos trabajos sobre revisión de cálculos de precios mínimos de concesiones, y de criterios de licitación que se traducen en mayor recaudación para el gobierno o en menores costes exigidos por los usuarios. Además de los resultados producidos en cada uno de los procesos analizados, han sido incorporadas mejoras en los procesos de licitación de concesiones futuras que aseguran importantes beneficios.

Eficiencia de la regulación. Representa la relación entre el producto de la actividad de regulación, en términos de bienes, servicios y otros resultados, y los recursos utilizados para producirlos. Implica también que los beneficios resultantes del cumplimiento de las regulaciones cursadas, de las fiscalizaciones efectuadas y de la administración del régimen de concesiones realizado por la agencia no sobrepasen los costes para su ejecución. Bajo este enfoque, se recomendó a la Agencia Nacional de Petróleo que establezca mecanismos sistemáticos de cooperación con órganos de esferas estatales y municipales de gobierno con el fin de producir sinergias y ampliar su escala de actuación, especialmente en la fiscalización del sector de distribución y combustibles, que cuenta con una red de decenas de millares de puestos de venta en todo Brasil (Decisión N° 243/2001. Segunda Cámara).

Efectividad de la regulación. Grado en que los objetivos de la regulación son alcanzados, y la relación entre los resultados deseados y los resultados reales de la gestión reguladora. Esta cuestión fue especialmente abordada en la auditoría efectuada a la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) con el fin de verificar la ejecución de los contratos de concesión, cuando se observó que los indicadores utilizados para medir el desempeño del sector de energía no reflejaban el verdadero comportamiento del sistema eléctrico brasileño. (Decisión N° 276/2001. Segunda Cámara).

Buena práctica de la gestión reguladora. Consiste en exámenes de verificación para determinar si la agencia posee un buen sistema contable, procedimientos para el establecimiento de metas, si existe una buena relación con los clientes; si compara sus prácticas de gestión de la regulación con las de otros sectores o países; si considera que la función de recursos humanos es la de más alta prioridad de la organización, entre otros. La idea central de este criterio es que en varias áreas existe una razonable comprensión de lo que constituye una buena práctica de gestión reguladora, por lo tanto las actividades actuales del regulador pueden ser comparadas con modelos o patrones de una buena gestión

(*benchmarking*). Este criterio ha sido abordado en por lo menos tres trabajos de auditoría: en el primero fueron auditadas las áreas de fiscalización de las agencias de energía eléctrica (Decisión N° 833/2000. Plenario), telecomunicaciones (Decisión N° 402/2000. Plenario) y petróleo (Decisión N° 243/2001. Segunda Cámara), resultando en diversas recomendaciones de mejora y de mejores prácticas en las agencias. En el segundo trabajo fue realizada una auditoría para verificar los procedimientos de seguimiento de los contratos de concesión en las áreas de exploración y producción de petróleo y gas natural en la Agencia Nacional de Petróleo, concluyendo en recomendaciones orientadas a hacer más eficiente la actuación de la Agencia (Decisión N° 553/2002. Segunda Cámara). En el tercer trabajo fue realizada una auditoría para verificar los procedimientos de seguimiento de los contratos de concesión, permiso y autorización, así como el cumplimiento de metas de calidad y universalización en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Decisión N° 215/2002. Plenario).

Buena gobernanza reguladora. Mientras las buenas prácticas de gestión tratan con factores más internos a la organización, el criterio de buena gobernanza establece una visión más sistémica y externa a la organización. Este criterio se relaciona con la coordinación de las acciones gubernamentales relativas a su política de regulación, las que, debido a una serie de factores dentro de las administraciones públicas nacionales, llevan a la fragmentación y pérdida de sinergia (ver Bardach, 1998, sobre la capacidad de colaboración entre agencias gubernamentales). Este criterio ha sido abordado en dos trabajos de auditoría recientes: en el primero se intentó evaluar las relaciones y la coordinación entre el órgano responsable de proponer la política y las agencias reguladores del sector energético brasileño (Consejo Nacional de Política Energética, Agencia Nacional del Petróleo y Agencia Nacional de Energía Eléctrica). En el segundo se buscó evaluar las relaciones y la coordinación entre los órganos gestores de los sectores de energía y de medio ambiente en los niveles de política, planeamiento y regulación. En ambos se realizaron diagnósticos institucionales que evidenciaron lagunas y superposiciones en la actuación de los diversos entes, y generaron una serie de recomendaciones con el fin de promover la adecuación de los mandatos. (Relación 43/2002. Gabinete del ministro Ubiratan Aguiar. Segunda Cámara y Extracto Jurisprudencial 787/2003. Plenario).

Calidad de servicio. El éxito de este criterio puede ser alcanzado si un servicio público satisface las expectativas razonables de sus usuarios. En el caso de la regulación, se aplica tanto a las agencias como a los concesionarios. Este criterio ha sido abordado en dos trabajos: en el primero se verificaron los procedimientos de seguimiento del cumplimiento de metas de calidad y universalización en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Decisión N° 215/2002); en el segundo se determinó la inclusión de cláusulas de calidad en los contratos de concesión ferroviaria (Decisión N° 647/2002. Plenario).

Seguimiento a las metas. Implica la medida en la que la agencia o el concesionario fracasó u obtuvo éxito en sus metas, declaradas públicamente o establecidas mediante normas. Este criterio fue abordado en la auditoría realizada a la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), que resultó en recomendaciones para la mejora del contrato de gestión de la agencia con el ministerio supervisor (Decisión N° 276/2001. Segunda Cámara).

Trayectorias futuras de la EFS brasileña

Finalmente cabe aquí subrayar que el Tribunal de Cuentas de la Unión viene desarrollando un importante proyecto de desarrollo institucional con el objetivo de ampliar y mejorar su actuación en el control externo de la regulación.

Cuando la prestación de servicios públicos se hacía principalmente por medio de empresas estatales, el control externo se basaba, fundamentalmente, en el análisis de las rendiciones de cuentas de las entidades. El control del Tribunal tenía como foco los actos de gestión de los administradores, dejando en un segundo plano el análisis del desempeño de la empresa en tanto proveedora de servicios públicos.

Con la privatización de las empresas estatales y la transferencia del derecho de explotación de servicios públicos hacia la iniciativa privada por medio de concesiones y permisos, se implementó, con base en la ley, un nuevo modelo de regulación que instrumentalizó el poder concedente con el fin de actuar con más fuerza en la regulación, contratación y fiscalización de las delegaciones, en vez de la provisión directa de los servicios públicos.

Aunque la base para la transferencia de servicios públicos al sector privado esté definida en la Constitución Federal²⁹, ha sido la promulgación de la Ley N° 8.987, de 13/2/1995, la que ha impulsado un proceso más sistemático de delegación a concesionarios y permisionarios, obligando a una reevaluación de la actuación del Tribunal de Cuentas de la Unión, que pasó a evaluar tanto el desempeño del poder regulador como la calidad de los servicios prestados.

Considerando que compete al Tribunal de Cuentas de la Unión fiscalizar los actos y contratos sujetos a su jurisdicción (arts. 5° y 41 de la Ley N° 8.443, de 16/7/92), fue promulgada la Instrucción Normativa TCU N° 10, de 22/11/95, referida, inicialmente, a la fiscalización, en el ámbito de la Administración Pública Federal, de las concesiones, permisos y autorizaciones de servicios públicos. Posteriormente, esa Instrucción Normativa fue sustituida por la IN TCU N° 27, de 7/12/1998. De acuerdo con esta última, el control de las concesiones y permisos es hecho en dos etapas: el otorgamiento del acto delegatorio y la ejecución contractual.

El otorgamiento es un proceso muy bien delimitado en el tiempo, pero las condiciones que establece se perpetúan por todo el plazo de validez de la concesión o permiso³⁰, generalmente décadas. De allí lo crítico que es, en esta etapa, la verificación, en un corto espacio de tiempo, de los aspectos legales, de la viabilidad técnico-económica de las condiciones de transferencia del servicio público, así como de sus implicaciones ambientales inherentes al negocio en cuestión.

La ejecución contractual es controlada por medio de auditorías e inspecciones, además del examen del Informe Consolidado de Seguimiento, elaborado por los órganos concedentes federales y enviado semestralmente al Tribunal. En esta fase, el Tribunal evalúa el cumplimiento de las cláusulas contractuales, principalmente aquellas relativas a la tarifa aplicada, a la calidad³¹ del servicio prestado y a la efectiva realización de las inversiones requeridas.

Además del seguimiento del proceso de otorgamiento y de la ejecución contractual, el Tribunal también intentó adecuar su organización, destinando una unidad técnica para tratar específicamente las cuestiones referentes a la desestatización, englobando las concesiones, los permisos de servicios públicos y las privatizaciones.

En el proceso de perfeccionamiento de la fiscalización de los servicios públicos delegados a la iniciativa privada, el Tribunal ha venido estrechando las relaciones con las agencias reguladoras bajo el entendido de que la actuación conjunta tiende a una adecuada prestación de los servicios públicos. En este contexto, se realizan entrenamientos específicos en asociación con las agencias, para que los técnicos del Tribunal adquieran un mayor conocimiento de los diversos factores relacionados con la delegación de servicios públicos y, de esa manera, posibilitar la actuación de la Corte, cada vez más presente, concomitante y efectiva.

Es importante mencionar que el papel del Tribunal en el control de las concesiones, permisos y autorizaciones de servicio público no se confunde con el de las agencias reguladoras. El Tribunal, en primer lugar, realiza una fiscalización dirigida a la actuación de la agencia; sin embargo, no es ajena la posibilidad de que se realicen, también, auditorías e inspecciones directamente en las concesionarias y permisionarias de servicios públicos.

Con la implementación del Proyecto de Perfeccionamiento, se propone crear, en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Unión, las competencias profesionales y la infraestructura técnica necesarias para:

1. la adopción de una eficiente y efectiva metodología de fiscalización de todos los aspectos y de todas las fases (especialmente la de la ejecución contractual) de los procesos de delegación de

servicios públicos, con foco en el control externo ejercido por el poder regulador, en todas sus dimensiones, derivados de esos procesos;

2. el análisis directo y la crítica a la actuación de los agentes económicos delegados en aspectos relacionados con la calidad de los servicios prestados, con el equilibrio económico-financiero de los contratos y con otros factores que permitan una comprensión más global del modelo político, económico y operacional adoptado para la provisión de los servicios públicos objeto de delegación estatal.

El alcance de este objetivo general se logrará por medio de la capacitación del personal del Tribunal en áreas de actuación aplicadas al tema; por el análisis de la adecuada estructura organizacional del área de seguimiento de desestatizaciones y procedimientos de fiscalización consiguientes; por la utilización intensiva de tecnología de la información en el control de los otorgamientos y ejecuciones contractuales; y, principalmente, por la adquisición de conocimientos mediante eventos de desarrollo profesional, contratación de consultorías especializadas, trabajos piloto y visitas técnicas a órganos contralores, reguladores y, eventualmente, a concesionarias de servicios.

Finalmente, cabe destacar que para atender los objetivos de esa visión de futuro, el TCU está desarrollando un proyecto de perfeccionamiento del control externo de la regulación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del *Department for International Development* (DFID) británico. Las acciones que sean implementadas por el proyecto pretenden perfeccionar la *accountability* del sistema de regulación con impacto en la prestación de los servicios, en beneficio de la sociedad brasileña.

Consideraciones finales

El contraste entre modelos de diferentes países es común en relación con los regímenes de regulación. De hecho, la actividad reguladora es una actividad de elección pública. Así, las características históricas y culturales en las que esas políticas están insertas sugieren que a partir de cierto punto, la convergencia en un modelo de gestión pública no es simplemente inaceptable, sino probablemente imposible (Hood, 1998: 20).

Las evidencias empíricas de que la reforma regulatoria ocurrió de manera amplia en los dos países citados nos ha llevado a argumentar que esos Estados nacionales respondieron a presiones similares de reforma (Vogel, 1996: 260). Sin embargo, se ha intentado poner de relieve y explicar las divergencias, derivadas de factores como legados institucionales e ideológicos particulares a cada país.

La comparación efectuada entre los dos países demostró que el diseño institucional que surge de la reforma en Inglaterra, debido a una mayor división de los poderes regulatorios, conduce a una menor posibilidad de captura por intereses privados que su contraparte brasileña, que concentró demasiado poder en la agencia reguladora. Además, la estructura fragmentada del Ejecutivo nacional no permite una dirección apropiada para la formulación de políticas sectoriales. El modelo colegiado de la agencia brasileña es menos susceptible a interferencias del ejecutivo político. Asimismo, se ha argumentado que la EFS británica posee menor legitimidad institucional para realizar trabajos de *value for money* (auditoría de desempeño) que la que tiene el TCU para realizar auditorías de la misma especie. Ese hecho deviene de las características de cada administración pública nacional.

Se ha argumentado en este ensayo que existen dos aspectos para el éxito del régimen de regulación de los sectores de infraestructura. Por un lado, se debe buscar la autonomía e independencia de los entes reguladores para que puedan implementar las políticas públicas de regulación, sin que haya una injerencia directa de otros entes estatales. Por otro lado, la estabilidad implica transparencia y *accountability* del proceso de gestión de la regulación. Así, las entidades de fiscalización superiores surgen como órganos fundamentales para garantizar la *accountability* de la gestión reguladora.

La comparación de la reforma británica con la reforma ocurrida en Brasil también parece corroborar las ideas de los institucionalistas de la administración pública comparada, en el sentido que

los países poseen muy a menudo marcos institucionales estables, y que cuando ocurren cambios, esas instituciones siguen caminos nacionales diferentes (Thatcher 1999: 171).

Así, se ha intentado demostrar que las entidades fiscalizadoras superiores se han destacado, en ambos países, como órganos fundamentales tanto para la consolidación como para el incremento de la transparencia, la *accountability* y la mejora de la gestión reguladora. Tal relevancia parece derivar de la imagen de independencia, competencia técnica y profesionalismo que esas instituciones se esfuerzan por adquirir y traducir en criterios, métodos y técnicas de auditoría de desempeño aplicables al área de la regulación.

Notas

¹ Utilizando la contribución de Robert K. Yin (1994), el estudio de caso es definido aquí como una cuestión empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en un contexto práctico. En el presente caso se estudia la reforma regulatoria con énfasis en cuestiones de *accountability* y control. El contexto práctico de este fenómeno se refiere a la reforma regulatoria ocurrida en el Reino Unido y, posteriormente, en Brasil. De acuerdo con la definición de Yin, para que un estudio de caso comparativo sea relevante, los contornos entre el fenómeno y su contexto no deben ser claramente evidentes. En el presente estudio de caso comparado, el fenómeno regulador no puede ser analizado fuera del contexto socio-económico mundial y local del cual emerge. Afirma aun Yin que múltiples fuentes de evidencias deben ser utilizadas. En el caso en discusión, los modelos analíticos y exploratorios de la reforma regulatoria tienen su origen en una variedad de fuentes de conocimiento tales como economía, ciencia política, teorías y doctrinas de control y evaluación, derecho, entre otros. Así, el estudio de la regulación y de su control se configura como un importante caso para el análisis comparado. El presente estudio pretende también contribuir para que los análisis de perspectivas comparadas puedan avanzar en el contexto académico y entre profesionales estudiosos de la regulación y de su control en Brasil.

² El control externo de las privatizaciones y de la regulación ejercida por el Tribunal de Cuentas de la Unión que será tratado en este ensayo no se restringe al análisis de conformidad y legalidad de procedimientos y actos administrativos, sino principalmente a trabajos de auditoría, análisis, evaluación y revisión de prácticas y procedimientos administrativos sustantivos de los órganos gubernamentales del Poder Ejecutivo, especialmente de los entes reguladores y, cuando corresponda, de sus regulados, con base en el andamiaje jurídico y en los principios del régimen de regulación brasileño, así como en las buenas prácticas de gestión regulatoria, con el fin de garantizar que los procesos de regulación y de privatización alcancen sus objetivos de forma económica, eficiente y efectiva, en beneficio de la sociedad brasileña.

³ Entidad de fiscalización superior es el término por el cual los órganos públicos responsables del control externo de las burocracias del sector público son reconocidos internacionalmente. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, el *National Audit Office* (NAO) británico, la *Cour des Comptes* de Francia, y el *General Accounting Office* (GAO) de Estados Unidos son ejemplos de este tipo de institución.

⁴ Transparencia implica proveer al sistema de una seguridad razonable de que personas e instituciones responsables de la gestión regulatoria tomarán las decisiones correctas, pues existe una red de interesados que estarán haciendo seguimiento a sus decisiones. El papel del control externo ejercido por las EFS, en este sentido, es proveer información relevante, confiable y en un lenguaje que atienda a los diversos públicos-objeto implicados en determinada política pública, en el presente caso, de regulación.

⁵ No existe en la lengua portuguesa una palabra que refleje el sentido pleno de la expresión *accountability*, que consiste en la obligación de responder por una responsabilidad otorgada. Presupone la existencia de por lo menos dos partes: una que delega la responsabilidad y otra que la acepta, con el

compromiso de rendir cuentas respecto a la forma cómo usó esa responsabilidad. Conforme analizaremos más adelante en este estudio, el sistema de *accountability* regulatorio es complejo y requiere el análisis de varios actores conectados en red. El papel del control externo es garantizar la *accountability* democrática en las dimensiones de legalidad/conformidad y resultados/desempeño de las políticas públicas, en el presente caso, de regulación.

⁶ Han sido establecidos los siguientes estatutos: *Telecommunications Act* 1984; *Gas Act* 1986; *Electricity Act* 1989; *Water Act* 1989; *Water Industry Act* 1991; *Water Resources Act* 1991; *Competition and Service (utilities) Act* 1992; *Environmental Act* 1995; *Gas Act* 1995.

⁷ El *British Utilities Bill*, de 20 de enero de 2000, que cubre los sectores de gas, electricidad, telecomunicaciones y agua, creó un nuevo orden regulatorio. Autoridades de mercado, órganos integrados por servidores públicos, deberán sustituir los reguladores individuales (directores generales y sus oficinas). La comparación llevada a efecto en este ensayo considera los actos originales que organizaron las industrias en red y no las nuevas propuestas.

⁸ Enmienda Constitucional N° 8, de 16/8/1995.

⁹ Enmienda Constitucional N° 9, de 10/11/1995.

¹⁰ Ley N° 9.074, de 7/7/1995, que estableció las normas sobre otorgamiento y prórroga de concesiones, la figura del productor independiente y la liberalización del acceso a las redes de transmisión y distribución para los productores y consumidores libres.

¹¹ Este escenario tiende a cambiar con las nuevas directrices de la *Utilities Bill* de 2000. El nuevo objetivo principal del regulador es proteger el interés de los consumidores, siempre que sea apropiado, por medio de una competencia efectiva en los sectores. Se crean los Consejos de Consumidores dentro de la estructura de los órganos reguladores.

¹² Scott (1998:253) argumenta en forma divergente respecto al problema de la regulación social. De acuerdo con el autor, en el campo de las obligaciones sociales del regulador, más asociadas con la noción de una fuerte implicación estatal, debe ocurrir una regulación más responsiva del Estado. Este argumento parece tener sentido con la emergencia de los nuevos arreglos regulatorios.

¹³ El ambiente del Reino Unido en el área de la regulación ha cambiado bastante con los principios emergentes de las directivas de la Unión Europea, especialmente obligando a los países de la comunidad a que abran sus mercados a la competencia. Existen focos de resistencia, particularmente en Francia, pero el escenario de apertura es inexorable. De hecho, la nueva oficina de OFCOM, que integrará cinco agencias reguladoras de la comunicación en el Reino Unido, indica claramente acciones en ese sentido, principalmente en el esfuerzo de regulación de la competencia.

¹⁴ De acuerdo con la Oftel, en diciembre de 1995 existían en Gran Bretaña aproximadamente 29 millones de líneas, de las cuales 94% pertenecían a la BT; Mercury proveía el 1% de las líneas, y el operador de cable el otro cinco por ciento (citado en Armstrong, 1998:141).

¹⁵ La composición del cuadro de las agencias reguladoras de la Unión está siendo objeto de contestación judicial y se encuentran suspendidas las contrataciones hasta que haya una decisión del Supremo Tribunal Federal respecto el asunto. En este período, las agencias han conformado sus estructuras con personal reclutado mediante contratos temporarios.

¹⁶ Los marcos reguladores varían bastante en cada país. Un modelo menos independiente es el usual modelo de regulación donde los procesos de concesión, reglamentación y fiscalización ocurren en el ámbito de la propia estructura ministerial. Un modelo más independiente implica el establecimiento de un ente regulador con autonomía en sus decisiones, sin que exista la posibilidad de revisión de sus actos por el ejecutivo político.

¹⁷ De acuerdo con Mueller (2001), las industrias de servicios públicos poseen características que las hacen más sensibles a la regulación: 1) economías de escala y focalizadas; 2) inversiones irrecuperables (*sunk investments*); 3) gran interés político respecto a las decisiones de la agencia. La combinación de estas características hace a los servicios públicos particularmente vulnerables a la expropiación

administrativa de sus rentas a través de la regulación. Argumenta el autor que el país debe resolver el *trade-off* entre credibilidad y flexibilidad, de forma de construir un compromiso creíble que no sucumba a este tipo de comportamiento no deseable.

¹⁸ La profesora Di Pietro (2000, 388-389) entiende que las agencias no representan gran innovación en la administración pública brasileña, ya que anterior a su surgimiento ya existían en Brasil órganos ejecutivos con independencia y poder normativo reglamentario: las autarquías. Lo que se argumenta aquí, sin embargo, es que la experiencia innovadora no está en la naturaleza jurídica de estos nuevos entes reguladores, sino en las características intrínsecas de las industrias de infraestructura, tanto económicas (monopolios) como políticas (esencialidad de los servicios), que hacen de su marco regulador un complejo juego de intereses y de arreglos institucionales.

¹⁹ La independencia de las agencias puede ser analizada como un potencial asalto a esa relación dicotómica, en circunstancias de que los regímenes de transparencia y *accountability* sean frágiles.

²⁰ Una reflexión en perspectiva comparada, que evalúa positivamente el surgimiento de entes reguladores, puede ser encontrada en Gomes (2001). Él concluye que la creación de agencias es un avance democrático y una respuesta eficaz de la burocracia a las exigentes demandas de las complejidades sociales y económicas de la actualidad.

²¹ En la próxima sección trataremos sobre ambiente operativo de la NAO y del TCU.

²² *International Organization of Supreme Auditing Institutions.*

²³ Los estudios de *value for money* (VFM) no incluyen evaluación de programas ni juicios sobre el contenido de las políticas públicas.

²⁴ Este argumento es considerado muy a menudo en países que incorporaron en sus burocracias una mentalidad más gerencial. Sin embargo, otros países legalistas, como Alemania y Francia, también vienen adoptando esta perspectiva.

²⁵ El ambiente en el que opera el TCU es más parecido a aquel en el que opera la *General Accounting Office* (GAO) de los Estados Unidos. Este último se convirtió en un verdadero órgano de asesoría del Congreso norteamericano en materia de política pública. La autonomía de la EFS brasileña, sin embargo, es mayor que la de la GAO, pues puede realizar trabajos de fiscalización por iniciativa propia. Pero el principal cliente de sus informaciones es el propio Congreso Nacional.

²⁶ El 75% del servicio público británico es oriundo de las universidades de Oxford y de Cambridge.

²⁷ El grupo de trabajo de la INTOSAI sobre privatización emitió la siguiente directiva para las EFS: *It is not for the SAI to question the choice of particular regulatory regimes: that is a matter for policy makers. But the SAI will need to examine how effectively the chosen regime is working* (traducción libre: Las entidades de fiscalización superiores no deben cuestionar la adopción de un determinado régimen de regulación, pues esa es una cuestión de los formuladores de políticas públicas de regulación. Sin embargo, la EFS deberá examinar la efectividad con que el régimen está siendo implementado).

²⁸ *Performance auditing* es el nombre con el que se conoce internacionalmente la modalidad de auditoría que apunta a evaluar la relación costo-beneficio de la actividad pública, la eficiencia y efectividad de programas, políticas, organizaciones y actividades públicas. Evidencias empíricas demuestran que la auditoría de desempeño incluye otras modalidades de revisión además de las tres “e”, tales como: seguimiento de metas, buenas prácticas de gestión, buena gobernanza, capacidad para la gestión de desempeño, análisis de riesgo, calidad de servicio, entre otros. Conforme a lo que analizaremos aquí, los trabajos de control realizados en las agencias reguladoras, tanto en la NAO como en el TCU, utilizan los criterios establecidos para las auditorías de desempeño; por lo tanto, son trabajos de auditorías de desempeño de la regulación. *Performance auditing* será denominada aquí auditoría de desempeño. En la NAO se la denomina *Value for Money Studies*, y en Brasil, auditorías de desempeño operacional.

²⁹ El artículo 175 de la Constitución Federal especifica que la delegación para la prestación de servicios públicos ocurrirá bajo el régimen de concesión o permiso, siempre a través de licitación.

³⁰ En lo que se refiere al otorgamiento de autorizaciones, que en general no es precedido de procesos licitatorios, el tribunal realiza su seguimiento por medio del examen del informe que le dirige periódicamente el órgano concedente, el cual contiene informaciones respecto a los otorgamientos efectuados.

³¹ Son evaluados aspectos como regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad, actualización, generalidad y cortesía en su prestación.

Bibliografía

- Armstrong, Mark (1998), "Network Interconnection in Telecommunications", en *Economic Journal*, N° 108, Oxford, May, pp. 545-564.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Baldwin, R. y Cave, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- Barbaris, P. (1996), *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot, Dartmouth.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- Barzelay, Michael (1997), "Central Audit Institutions and Performance Auditing: a Comparative Analysis of Organisational Strategies in the OECD", en *Governance*, Vol. 10 N° 3, Oxford, pp. 235-260.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2000), Decisão N° 402/2000: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2000), Decisão N° 833/2000: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2001), Decisão N° 243/2001: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2001), Decisão N° 276/2001: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 215/2002: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 553/2002: Segunda Câmara, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Decisão N° 647/2002: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- _____ (2002), Relação N° 43/2002: Segunda Câmara e Acórdão N° 787/2003: plenário, Brasília, TCU, <http://www.tcu.gov.br>, 30-05-2003.
- Bresser Pereira, Luiz (1997) *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Brasilia, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Cave, M. (1997), "The Evolution of Telecommunications Regulation in the UK", en *European Economic Review*, N° 41, Oxford, pp. 691-699.
- Cawson, A. ...[et al] (1990), *Hostile Brothers*, Oxford, Clarendon Press.
- Dewar, D. (1991), "The Audit of Central Government", en *Current Issues in Auditing*, M. Sherer y S. Turley (eds.), London, Paul Chapman, pp. 248-259.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2000), *Direito administrativo*, São Paulo, Atlas.

- Dogan, M. y Pelassy, D. (1984), *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, London, Chatlan House Publishers.
- Dowding, K. (1995), *The Civil Service*, London, Routledge.
- Dunn, William (1994), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 2. ed.
- Feigenbaum, H. y Henig, J. (1994), “The Political Underpinnings of Privatisation: a Typology”, en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore, pp. 185-208.
- Foreman-Peck, James y Millward, Robert (1994), *Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990*, Oxford, Clarendon Press.
- Glynn, J.; Gray, A.; y Jenkins, B. (1992). “Auditing the Three Es: the Challenge of Effectiveness”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 7 N° 3, Winter, pp. 56-70.
- Gomes, Joaquim B. Barbosa (2001), *Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da democracia*, Brasília, Associação Nacional dos Procuradores da República, <http://www.anpr.org.br/bibliote/artigos>, 13-05-2003.
- Graham, C. y Prosser, T. (1991), *Privatising Public Enterprises: Constitutions, the State and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press.
- Hayward, J. E. S. (1995), *Industrial Enterprise and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Open University.
- _____ (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ ...[et al] (1999), *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, New York, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y James, O. (1997), “The Central Executive”, en *Developments in British Politics 5*, P. Dunleavy ...[et al] (eds.), New York, St. Martin’s Press, Chapter 9.
- Horton, Sylvia y Farnham, David (1999), *Public Management in Britain*, Basingstoke, Macmillan Press.
- House of Commons (2000), *Utilities Bill*, London, House of Commons <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmbills/049/2000049.htm>, 10-05-2003.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2002), *Privatization Group Papers*, Vienna, INTOSAI, <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/digest.htm>, 10-05-2003.
- Kellner, P. y Hunt, C. (1981), *The Civil Servants: an Inquiry into Britain’s Ruling Class*, London, MacDonal Futura Publishers.
- Loughlin, M. y Scott, C. (1997), “The Regulatory State”, en *Developments in British Politics 5*, P. Dunleavy ...[et al] (eds.), New York, St. Martin’s Press, Chapter 10.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1994), “Paradoxes of Privatisation and Deregulation”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 1 N° 1, London, pp. 53-69.
- Moraes, Luiza Rangel (1997), “A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição de marcos regulatórios”, en *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 11-42.
- Mueller, Bernardo (2001), *Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação*, Brasília, Universidade de Brasília. Departamento de Economia, mimeo.
- _____ (2003), *Instituições regulatórias*, Brasília, Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, mimeo. Texto apresentado no Curso de Pós-Graduação em Controle Externo da Regulação.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pinheiro, Armando Castelar (1998), *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Pollitt, Christopher ...[et al] (1999), *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press, Addison-Wesley.
- Prosser, T. (1997), *Law and the Regulators*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), “Reinventing Whitehall 1979-1995”, en *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Walter J. M. Kickert (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, pp. 41-57.
- Salgado, Lucia Helena (2003), “Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Texto para Discussão, N° 941).
- Scott, Colin (1998), “The Proceduralization of Telecommunications Law”, en *Telecommunication Policy*, Vol. 22 N° 3, pp. 243-254.
- Shand, D. y Anand, P. (1996), “Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries”, en *Performance Auditing and the Modernization of Government*, OECD. Public Management Service, Paris, OECD.
- Silberman, Bernard (1993), *The Cages of Reason*, Chicago, The University of Chicago.
- Silva, Carlos Eduardo (1997), Marcos iniciais da (re)regulação da infra-estrutura no Brasil, en *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 119-132.
- Smith, Trevor y Young, Alison (1996), *The Fixer: Crisis Management in British Politics*, Aldershot, Dartmouth.
- Stern, Jon (1997), “Effective Utility Regulation and Independent Regulation: What Makes an Independent Regulation: What Makes an Independent Regulator Independent”, en *Business Strategy Review*, Vol. 8 N° 2, London.
- Thatcher, M. (1999), *The Politics of Telecommunications*, Oxford, Oxford University Press.
- Vogel, S. (1996), *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Weber, Max (1979), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Public Administration”, en *Political Science Quarterly*, N° 2, New York, June, pp. 197-202.
- Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Method*, Beverly Hills, Sage.