

Reseñas

.....
*Nuevas fronteras de la regulación:
Transformación y diseño institucional*,
de Jorge Culebro (ed.), México,
UAM Cuajimalpa / Juan Pablos Editor,
2009, 297 pp.

Por Everardo Chiapa
estudiante de la Maestría en
Administración y Políticas Públicas del CIDE

A bordar el tema de la regulación en diferentes contextos y sectores es una labor ardua y que toma el rumbo que las reformas en esa materia vayan estableciendo. Los marcos institucionales y el desarrollo de tecnologías parecen ser las causas de la expansión en los alcances de nuevos instrumentos regulatorios que intentan acotar la actividad en los mercados. El papel que desempeñan organismos nacionales e internacionales en la reformulación de su actividad reguladora abre el debate que contempla, entre otras cuestiones,

la autonomía de los órganos reguladores, la legitimidad adquirida y la eficiencia con la que operan.

La manera en que Jorge Culebro agrega el análisis de diversos especialistas del tema permite examinar las implicaciones que han surgido a partir de modificaciones a los marcos regulatorios de algunos sectores. *Nuevas fronteras de la regulación: Transformación y diseño institucional* está dividido en nueve apartados y un anexo, que corresponden a la observación que Culebro hace sobre las nuevas formas administrativas para la regulación. Esta sección se encarga de analizar con un enfoque organizacional-estructural el diseño institucional de los órganos reguladores, lo que motiva el cuestionamiento sobre cómo compartir autoridad en una relación agente-principal. Sin embargo, el análisis va más allá de las instituciones formales y abarca, además, un enfoque

cultural-organizacional que toma en cuenta las instituciones informales arraigadas en las agencias reguladoras y que afectan su funcionamiento.

Los siguientes dos apartados tratan a fondo la banca central. El primero se relaciona con la independencia de los bancos centrales y, el segundo, con el conflicto entre autonomía y acceso a la información del Banco de México. Miguel Ángel Montoya Bayardo hace un esbozo de la situación de la banca central en general, destacando los criterios que debiera aplicar un gobierno para la delegación de responsabilidades hacia una agencia reguladora de infraestructuras. La solución al problema de la inconsistencia en industrias de infraestructura, las cuales son susceptibles de expropiación, se adjudica precisamente al recurso con el que cuentan las autoridades para delegar la actividad regulatoria a agencias con la capacidad de hacerlo. Montoya ejemplifica, por medio de los bancos centrales, la viabilidad de contar con agencias independientes que han repercutido en el crecimiento económico, por ejemplo, de América Latina.

¿Cómo controlar la actividad de los órganos autónomos? Es el cuestionamiento del que se puede partir para

lo que Perla Gómez Gallardo presenta sobre el caso de transparencia y acceso a la información del Banco de México. En esta parte se cuenta con definiciones fundamentales de *derecho a la información* y *derecho de acceso a la información*. Tales conceptos resultan útiles para la comprensión del cumplimiento del Banco de México en relación con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El debate se dirige hacia las adecuaciones que los órganos regulatorios autónomos deben hacer a sus reglamentos, relativos a la ley mencionada; adecuaciones textuales nimias, pero que revelan congruencia con documentos normativos de un orden mayor, complementan las ventajas que Gómez Gallardo menciona referentes a una autoridad regulatoria independiente. La discusión, entonces, no es sobre contar o no con “órganos garantes independientes” (Gómez, 96), sino sobre cómo lograr su adecuación a instituciones de nivel, incluso, supranacional.

Posteriormente, María de Lourdes Amaya Ventura realiza una analogía del sistema de gestión del agua en México con los modelos francés y británico. La Comisión Nacional del Agua (Conagua) es concebida como

un híbrido entre ambos modelos. Además, se reconoce la multiplicidad de puntos decisivos en el manejo del agua, considerada como bien económico y que resulta atractivo, por esta razón, para la participación de entes privados en su administración.

El manejo de este recurso no concierne únicamente, en este caso, a la Conagua, sino que la creación de Consejos de Cuenca son partícipes de dicha tarea en el ámbito regional. Usar las cuencas como unidades de gestión del agua es una de las influencias destacables del modelo francés, mientras que, como parte de las adopciones del modelo británico, se identifica la creación de una agencia reguladora especializada. Sin embargo, la adopción de estos modelos europeos no parece ser exhaustiva en el sentido de atención a los requerimientos y necesidades que el contexto mexicano plantea en relación con el recurso hídrico. Asimismo, las atribuciones de la Conagua, como sustenta la revisión documental de la autora, expresan implícitamente la necesidad de modificaciones para tener alcance sobre las empresas privadas involucradas en el sector.

Si bien los colaboradores anteriores de esta obra hacen una focaliza-

ción medida en la eficiencia de los sectores estudiados, en el análisis que Islas Delgadillo e Islas Rivera hacen de la regulación del transporte público en el Distrito Federal, la crítica se hace clara y evidente. Como ellos mismos lo mencionan, el propósito de su capítulo en la obra es “proponer recomendaciones de política regulatoria y reconocer algunos aciertos”. Los autores desglosan cuatro tipos de contratos viables para la provisión del servicio de transporte en la ciudad de México que, sin embargo, no representan su eficiencia: programa de gestión, licencias/franquicias y de prestación de servicios. Las concesiones para transporte urbano crecieron de manera sumamente acelerada en la década de 1990, provocando problemas incuestionables de vialidad. La situación actual, entonces, le confiere gran responsabilidad a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (Setravi) como autoridad reguladora.

Por una parte, el estudio que se hace de la regulación en ese ámbito no solamente coloca a la Setravi frente al problema de la competencia, sino frente a los de la construcción de normativas (operacionales y de tarificación) que tomen en cuenta ciertas ex-

ternalidades derivadas de la actividad, y al de la inconformidad de los gremios del orbe transportista. Por otra parte, se insiste en la reconfiguración organizacional que requiere la Setravi para la mejora en el cumplimiento de sus objetivos, haciendo uso de estudios integrales en la materia. El reconocimiento de la gestión que lleva a cabo acertadamente dicha secretaría en la regulación del transporte se limita al hecho de adoptar algunas de las recomendaciones que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para tales fines.

En el siguiente apartado, Federico Hernández Arroyo se encarga de estudiar las implicaciones legales que tiene la aplicación del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). Este artículo faculta a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como agencia reguladora de telecomunicaciones en México, cuya aplicación ha tenido un peso relevante en los casos de prohibición de prácticas monopólicas de Teléfonos de México. Caso que lleva a Hernández al tratamiento del tema de regulación en telecomunicaciones. El autor hace una descripción detallada de los ámbitos de validez que considera el artículo 63 de la LFT (personal, mate-

rial, temporal y especial) y que son elementos para que la Comisión Federal de Competencia (CFC) declare concesiones sobre las redes públicas o la dominancia de alguna empresa en el sector. Aquí cabe señalar la peculiaridad del caso por la necesaria coordinación entre dos órganos reguladores: CFC y Cofetel.

Destaca la observación que hace Hernández de las limitaciones que aún tiene la regulación en telecomunicaciones en México. Aspectos que, de acuerdo con el artículo, son corregibles mediante modificaciones a la LFT y que son principalmente omisiones de carácter procedimental. Cuestiones que pudieran acelerar procesos que, basados en la evidencia de los ya iniciados, repercuten en el poder de algunas empresas sobre las redes y, en última instancia, en el consumidor.

En otro capítulo se trata sobre la considerable proporción de pequeñas y medianas empresas (Pymes) respecto del total de entes económicos del país, lo que hace ineludible la tarea de regular su actividad. Debido a la importancia que representan las Pymes para la economía nacional, urge proteger el activo tangible de las empresas, blindar legalmente las ideas, las marcas y el conocimiento propios de ellas.

Para tales efectos se identifican algunas herramientas que Elsa Mireya Rosales Estrada estudia como parte de la regulación de las Pymes en México. Entre descripciones de mecanismos de manejo de los derechos de propiedad intelectual, recomendaciones aplicables en Pymes y el reconocimiento del peso de la piratería en la economía, Rosales manifiesta la preocupación por hacer, “una revisión exhaustiva de las disposiciones legales [...] acorde con los tiempos que estamos viviendo”.

En esta parte de la obra se resalta la importancia que tiene el trabajo intelectual de las empresas y que motiva la adquisición de los derechos de propiedad intelectual correspondientes. Para ello, la Ley de la Propiedad Intelectual dispone las categorías para activos intangibles que protege a las empresas de actividades fraudulentas. El uso de instrumentos legales para la protección intelectual, de acuerdo con la autora, permite, por ejemplo, determinar la posición de productos en los mercados.

Aunque los alcances de la regulación estén definidos en algunos sectores, en otros casos se sujetará a la expansión en la capacidad tecnológica. La labor que se ha realizado en inves-

tigación y desarrollo ha permitido la generación de nanotecnologías que escapan de la capacidad regulatoria, no por evasión, sino por insipiente en el tema, mismo que Graeme Hodge y Diana M. Bowman abordan para el penúltimo apartado del libro coordinado por Culebro.

Es destacable la manera en que estos autores proponen *las seis fronteras de regulación*: la seguridad de los productos, la privacidad y las libertades civiles, salud y seguridad ocupacional, la propiedad intelectual, legislación internacional y legislación ambiental. Todas ellas enfocadas a componer un marco conceptual afín a la regulación de las nanotecnologías. Sin embargo, la tecnología del ciclo de vida del producto y el ámbito de aplicación para reglamentos, actores e instituciones son algunos elementos adicionales que complementan la construcción de marcos conceptuales para la regulación de este tipo de tecnologías. Así como los demás casos analizados, el de la nanotecnología representa desafíos para su regulación. Bowman y Hodge los exhiben como “los siete desafíos regulatorios para la nanotecnología”. Estos desafíos se refieren a: ir más allá del lenguaje de la nanotecnología que se ha politizado, superar

lagunas en los conocimientos científicos, superar vacíos en los marcos normativos, equilibrio entre regulaciones positivas y de sanción, hacer efectivos los mecanismos de regulación de los gobiernos, hacer permanente el diálogo entre grupos de interés y, por último, ser transparentes en el papel de gobierno e industria. Desafíos que bien pueden aplicarse a cualquier tipo de regulación, pues integran elementos que procuran la *salud* de una actividad.

Como último eslabón de la cadena analítica que propone Culebro sobre el tema de la regulación, se presenta el caso de la industria de los fitofármacos. La actividad en este rubro identifica varios actores, principalmente laboratorios que han incurrido en grandes inversiones para la comercialización de sus productos y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), dentro de la Secretaría de Salud, como órgano regulador. La introducción que hace la secretaría de ese tipo de medicamentos en la Ley General de Salud es producto del reconocimiento de, como lo menciona Marco Aurelio Jaso Sánchez, “la realidad de un mercado que estaba creciendo” (2009).

La diferenciación que se hace entre

suplementos alimenticios, remedios herbolarios y medicamentos herbales es esencial para la clasificación de productos utilizados como fitoterapia. De ahí la importancia de regular, mediante la procuración de la calidad en estos productos, la actividad que desempeña la comunidad de médicos e investigadores en los procesos de investigación, producción y comercialización de remedios medicinales. El texto en cuestión pone como evidencia del tratamiento de este tema los casos de la Unión Europea y de Estados Unidos, descubriéndose una relativa complejidad en contraste con el caso mexicano.

En forma de anexo, es incorporada la *Descripción de los instrumentos de regulación del sistema financiero mexicano* de Rafael Martínez, texto que como el propio título indica se propone describir a los actores dentro del sistema financiero nacional, haciendo breves semblanzas de algunos, además de enlistar los instrumentos normativos vigentes en la materia. Así, Martínez expone un breve y útil catálogo de instituciones que permite ahondar en el tema de la regulación en el sector financiero.

La evidencia de los casos que se presentan es incuestionable y mani-

fiestan, de manera contundente, los desafíos a los que se enfrenta la regulación ante recientes alcances tecnológicos e institucionales. *Nuevas fronteras de la regulación: Transformación y diseño institucional* se sujeta a la transformación que sufren las instituciones que rigen la regulación, para tener vigencia como referencia en el tema. No obstante, su base teórica con en-

foques estructural-organizacional e institucional enriquece la discusión sobre los aciertos y errores en el tratamiento de la regulación, al menos en los sectores que son evocados por los colaboradores de la obra. Razón suficiente para merecer su lectura y tener una noción clara de los alcances que la innovación regulatoria tiene en diferentes contextos. ☒