



Primer Diplomado en Regulación

Marzo, 2012

Mensaje del Titular de la COFEMER

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad (LATIN-REG) te extienden la más cordial bienvenida a este Diplomado en Regulación. Esta será la segunda ocasión que lanzamos esta iniciativa, por cual esperamos se cubran todas tus expectativas.

La COFEMER, como agencia del gobierno federal encargada de impulsar la política de mejora regulatoria en el país, se congratula de contribuir en el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos e integrantes de la sociedad civil interesados en los temas de regulación. En un esfuerzo sin precedentes, la COFEMER, en conjunto con la iniciativa LATIN-REG, ha preparado un diplomado que busca generar una visión común entre los diseñadores de la política regulatoria, con el fin de privilegiar el análisis técnico en el mejoramiento de la regulación, tanto en México como en América Latina.

El Diplomado en Regulación tiene como objetivo generar conocimiento experto sobre los conceptos y herramientas necesarias en el estudio y comprensión de la regulación. En este sentido, el diplomado brinda a los participantes una visión general e introductoria del análisis de la regulación económica y social, los distintos enfoques teóricos, además de las herramientas que se emplean en el proceso y diseño regulatorio, así como en la evaluación del impacto de la regulación.

El temario se encuentra organizado en 4 módulos, los cuales requieren una dedicación de 60 horas:

1. Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria.
2. Regulación Económica.
3. Regulación Social.
4. Evaluación de Impacto Regulatorio.

En la COFEMER, en conjunto con la iniciativa LATIN-REG, estamos convencidos de que la formación y desarrollo de mayores capacidades técnicas rendirá frutos en favor de la competitividad de la región. Te felicitamos por unirse a este proyecto y te exhortamos a alcanzar los objetivos planteados en este nuevo reto.

Alfonso Carballo Pérez



Teoría de la Regulación y Gobernanza Regulatoria

Módulo I

PRESENTACIÓN DEL PRIMER MÓDULO

La manera en que se encuentran diseñadas las regulaciones tiene impactos considerables en casi todas nuestras actividades cotidianas y determina el dinamismo de una economía. Por esta razón, los diseñadores de las políticas regulatorias tienen un papel relevante en el crecimiento y bienestar de un país. Generalmente, los gobiernos tanto nacionales como locales utilizan las regulaciones para impulsar políticas públicas, ya sea estableciendo restricciones o bien generando incentivos para estimular diversas actividades y conductas de los agentes en una sociedad.

En este sentido, los diseñadores de las políticas regulatorias deben contar con criterios sólidos para distinguir aquellas situaciones en las cuales existe la necesidad de intervenir mediante el establecimiento de regulación. Asimismo, en caso de que sea necesaria la intervención gubernamental, los reguladores requieren contar con el conocimiento experto sobre la mejor forma en que deben estar diseñadas las medidas regulatorias. Para esto se requiere tener conocimiento de la problemática o situación que motiva dicha intervención gubernamental, los objetivos que se persiguen con la creación de nueva regulación, las diferentes alternativas regulatorias y los posibles impactos (costos y beneficios) tanto privados como sociales.

Generalmente se dice que la intervención gubernamental, a través de la regulación, se justifica cuando existen **fallos de mercado**. Los economistas señalan que dichos fallos se presentan cuando el mercado, por sí solo, no puede asignar de manera eficiente sus recursos, lo que genera pérdidas en el bienestar a la sociedad. Sin embargo, la literatura también reconoce la existencia de **fallos de gobierno**, que se presentan en el propio proceso político para emitir regulaciones o bien en el diseño de las instituciones encargadas de regular. En ocasiones los fallos de gobierno son mucho más graves que los fallos de mercado; es decir, cuando las agencias o instituciones fracasan en su papel como reguladores se generan las mayores pérdidas de bienestar social.

En el presente primer módulo se tienen 4 lecturas cuyo propósito es dar a conocer al lector los conceptos básicos de la teoría de la regulación. En primer lugar, realizaremos una lectura para conocer la distinción entre lo que se entiende por **regulación de tipo económica** de la **regulación de tipo social**. Posteriormente, en la segunda lectura se exponen algunas teorías de la regulación agrupadas en los siguientes dos enfoques:

- i) **El enfoque regulatorio del interés público** (enfoque normativo).
- ii) **El enfoque regulatorio del interés privado** (enfoque positivo).

Por su relevancia, se tendrá una tercera lectura en la que se expone un primer acercamiento sobre los **fallos de mercado**, así como algunos **conceptos elementales** para el análisis de la regulación. Finalmente, en una cuarta lectura se expone una sección relativa a la **gobernanza regulatoria** y su relevancia para atender los **fallos de gobierno**.

Diplomado en Regulación

Introducción a la regulación



1ª Lectura

Módulo I

La elaboración del material expuesto en esta 1ra lectura del módulo I, relativa a la introducción a la regulación, estuvo a cargo de Alfonso Carballo Pérez, Margherita Corina e Ignacio Rafael Camacho. Para cualquier duda respecto a este material puedes escribir a los siguientes correos electrónicos: alfonso.carballo@cofemer.gob.mx, margherita.corina@cofemer.gob.mx e ignacio.camacho@cofemer.gob.mx. También puedes consultar algunas respuestas a los ejercicios planteados en el desarrollo de la lectura en las cuentas de twitter: @MargheCorina y @alfonsocarballo.

La elaboración del caso de estudio presentado con esta lectura estuvo a cargo de Julio César Rocha López y Eduardo Esteban Romero Fong. En caso de dudas puedes escribir a julio.rocha@cofemer.gob.mx, eduardo.romero@cofemer.gob.mx o @eduardo_romerof.

ÍNDICE

I.	EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO REGULACIÓN	8
II.	LA NATURALEZA DE LA REGULACIÓN	10
	a) La regulación social	11
	b) La regulación económica	18
	c) La regulación administrativa	24
III.	EL PAPEL DE LOS REGULADORES	24
	a) Reguladores económicos	26
	b) Reguladores sociales	29
	c) Reguladores híbridos	32
IV.	APÉNDICE A: Ejemplos regulación social y económica	36
V.	REFERENCIAS	38

I. EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO REGULACIÓN

Actualmente, el término regulación es empleado con frecuencia por las autoridades, los empresarios y los ciudadanos, sin percatarse muchas veces de su uso; incluso los noticieros dan espacio para comentar sobre el impacto que la regulación tiene en la vida diaria de los consumidores. Ciertamente, la regulación tiene una influencia considerable en nuestras actividades cotidianas, ya que está presente a toda hora, en todo lugar y objeto, y en toda interacción entre personas; por ejemplo, al comprar alimentos, encender un foco, tomar un camión, asistir al colegio, recibir algún artículo importado, entre otros.

La regulación puede entenderse como la emisión de reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares. Mediante estas reglas se garantiza el funcionamiento eficiente de los mercados y los derechos de propiedad, se genera certeza jurídica, se evitan daños inminentes, o bien se reducen los daños existentes a la salud, al medio ambiente y a la economía¹.

En general, la literatura señala que el término regulación se refiere al medio por el cual la autoridad frena los abusos derivados de las fallas del mercado² y de gobierno. De acuerdo con Joseph Stigler, ganador del Premio Nobel de Economía en 1982 por sus investigaciones sobre la estructura industrial, el funcionamiento de los mercados y las causas y efectos de las regulaciones públicas, la regulación brinda “*capacidad al Estado para el uso de sus facultades coercitivas para otorgar subvenciones, el control de la entrada, la fijación precios, etc*”³.

En este sentido, algunos autores han resaltado que el término regulación puede ser empleado en tres ámbitos:

- i. **Una serie de reglas:** la regulación consiste en la promulgación de normas que se aplican por un organismo dedicado a este fin.
- ii. **La influencia deliberada del Estado:** la regulación abarca todas las acciones del Estado que están diseñadas para influir en el comportamiento social o económico de los individuos (incentivos).
- iii. **Una forma de influencia social o económica**⁴: la regulación se refiere a todos los mecanismos que indiquen sobre la conducta de los individuos (ya sea basadas en el estado o de otras fuentes, ejemplo: el mercado)⁵.

¹ COFEMER www.cofemer.gob.mx

² Stigler, J. “The Economic Regulation” *The Bell Journal of Economics and Management Science* (Verano, 1971).

³ *Ibidem*.

⁴ De acuerdo con la Teoría de la Regulación Inteligente la regulación puede ser llevada a cabo por instituciones gubernamentales y otros organismos como: organizaciones voluntarias, auto-regulación, corporaciones, etc.

⁵ Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* Oxford Press (2012).

El concepto de regulación puede resultar muy amplio, de manera que constantemente se confunde con las actividades de litigio. Para ello es importante resaltar que la literatura no considera al litigio como parte de la regulación. El litigio *“es un conflicto de intereses, donde existe la pretensión por una parte y la resistencia por otra, además es necesario que una de las partes exija que la otra sacrifique sus intereses al de ella, y la segunda oponga resistencia a la pretensión del primero”*⁶, de manera que las actividades que se involucran en el mismo están encaminadas a la resolución de controversias, mientras que las actividades comprendidas en la regulación están dirigidas a la corrección de las fallas del mercado y del gobierno.

Por ejemplo, la calidad de la carne que compramos en el supermercado está regulada con el propósito de que se cumplan ciertos estándares, lo cual se refiere a una actividad de regulación. Sin embargo, si un consumidor fuera afectado porque la carne estuviera contaminada y deseará demandar a la empresa que la produjo, se generaría un conflicto de litigio, el cual ya no estaría en el ámbito del análisis de la regulación.

Otro caso lo encontramos en el sector salud, como cuando vamos al médico y sentimos confianza al saber que está certificado, ya que esto refleja que tiene los conocimientos necesarios para tratarnos. Detrás del certificado existe una regulación que obliga a los individuos que quieren trabajar como médicos a obtener una cédula profesional que indica que cumple con los requisitos de conocimiento y práctica para tratar a un enfermo, lo cual se refiere a una actividad de regulación. No obstante, si un médico incurre en negligencia y un individuo se ve afectado por esta práctica y decide denunciar al médico, se incurriría en un conflicto de litigio y no en un proceso de análisis de la regulación.

En suma, la regulación puede ser percibida como un semáforo que restringe las actividades o comportamientos no deseados en una sociedad o que los facilita para que la beneficien. Por esta razón, en muchas ocasiones se señala que la regulación es *“la mano visible”* que opera cuando la *“mano invisible”* no es capaz de incentivar ciertas conductas en favor del bienestar social. El ejemplo más evidente y dramático que se presenta ante un mal diseño del marco regulatorio es la reciente crisis financiera internacional que contagió a casi todas las economías del mundo. Sin la regulación, no sería posible tener un relativo orden en nuestras vidas y armonía en nuestra sociedad en su conjunto.

⁶ Gómez, C. *Teoría General del Proceso Harla* (1990).

II. LA NATURALEZA DE LA REGULACIÓN

Sin darnos cuenta, en la vida cotidiana nos encontramos con muchas actividades que se encuentran reguladas. Por ejemplo, cuando hacemos uso del teléfono para llamar a algún familiar, detrás existe un marco regulatorio que establece la manera en que se determinan los precios de las llamadas, la manera en que se debe realizar la marcación, la forma en que se interconectan las empresas de telefonía que operan en el sector y la manera en que se utiliza el espectro radioeléctrico para propagar las ondas electromagnéticas y hacer posible la llamada. En estos casos, se dice que la regulación atiende una **problemática de tipo económico**.

Asimismo, cuando realizamos una llamada, es muy probable que estemos utilizando un aparato telefónico sujeto a una regulación técnica (por ejemplo una norma oficial mexicana) a fin de garantizar la seguridad del usuario, así como el buen uso de las frecuencias para evitar interferencias en las llamadas. En ambos casos, la regulación atendería una **problemática de tipo social**. Adicionalmente, en la misma regulación seguramente estará establecido el marco institucional que determina las atribuciones y la manera de actuar de la agencia gubernamental encargada de regular al sector telecomunicaciones (por ejemplo, en el caso de México sería la Comisión Federal de Telecomunicaciones, COFETEL). De esta manera, la regulación también persigue establecer mecanismos que eliminen posibles **fallas de gobierno**.

Si continuamos con nuestras actividades cotidianas, seguiremos observando que casi todas se encuentran sujetas al cumplimiento de regulaciones. Si acudimos a un lugar para comer, seguramente los alimentos fueron elaborados con insumos que están sujetos a diversas regulaciones sanitarias y de inocuidad que son supervisadas por las autoridades federales (por ejemplo, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria – SENASICA -); también observaremos que el restaurante estará sujeto a un permiso de uso de suelo y a una licencia de funcionamiento que son otorgados por las autoridades locales. Si acudimos a una farmacia para comprar algún medicamento, seguramente dicho medicamento tuvo que pasar por un proceso de registro ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) para garantizarnos que el mismo en realidad sea un medicamento. Incluso la marca de este producto seguramente se encuentra protegida mediante la regulación que aplica el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

En muchas ocasiones las autoridades, tanto nacionales como locales, actúan como reguladores de tipo económico o social, y en otras ocasiones juegan un papel de regulador híbrido, es decir, que atienden problemas tanto de tipo económico como de tipo social. Aunque parezca obvio que los reguladores pretenden estimular condiciones para lograr un mayor bienestar de la población, en muchas ocasiones las situaciones que se nos presentan resultan muy complejas. Por ello, el primer paso como analistas de la regulación es preguntarnos qué tipo de problema estamos enfrentando, ya sea de tipo económico, de tipo social o ambos.

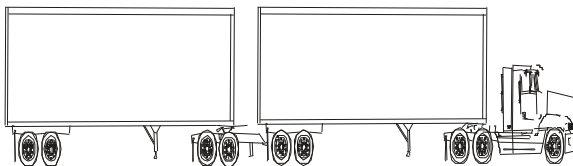
a) LA REGULACIÓN SOCIAL

Cuando salimos de viaje y conducimos por alguna autopista federal, generalmente nos encontramos con diversos vehículos de enorme tamaño que transitan por dichos caminos. Algunos de ellos se encuentran sujetos a diversas regulaciones federales que tienen que ver con el servicio que proporcionan, el número de placas con las que circulan, o bien con el peso y las dimensiones del vehículo. Por ejemplo, en las carreteras federales observaremos empresas que transportan carga en diversos tipos de vehículos, otras empresas transportan pasajeros, otras paquetería y mensajería, e incluso existen algunos operadores que proporcionan los servicios auxiliares en dichas carreteras, como lo son el arrastre, el salvamento o el abanderamiento.

El marco regulatorio para las actividades arriba señaladas se encuentra previsto, principalmente, en la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal emitida en diciembre de 1993. Esta disposición legal tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes federales, así como los servicios de autotransporte federal. En este sentido, esta ley establece las diversas modalidades de los servicios que son ofrecidos por los autotransportistas. Asimismo, este marco legal establece las bases para que existan diversas regulaciones que atienden aspectos de tipo económico y de tipo social.

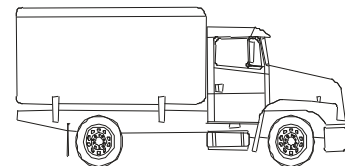
Por ejemplo, el marco regulatorio considera una serie de disposiciones para garantizar la **seguridad** en las carreteras federales, es decir, contempla regulaciones de tipo social. Existe un Reglamento sobre el Peso, Dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Autotransporte que Transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1994, el cual clasifica los caminos en Carretera Tipo ET, Carretera Tipo A, Carretera Tipo B, Carretera Tipo C y Carretera Tipo D. En conjunto con una Norma Oficial Mexicana, la NOM-012-SCT-2-2008, se establecen los pesos y las dimensiones máximas con las que pueden circular los vehículos, según la clasificación de caminos.

Figura 1



T3-S2-R4

Figura 2



C2

En la Figura 1 se observa un tractocamión doblemente articulado, el cual es un vehículo destinado al transporte de carga y constituido por un tractocamión, un semirremolque y un remolque. Su nombre técnico es T3-S2-R4, donde T se refiere a que es un tractocamión, S al semirremolque y R al remolque; los números que acompañan cada letra corresponden al número de ejes. Por ejemplo T3, significa que el tractocamión tiene 3 ejes, S2, que el semirremolque tiene 2 ejes y R4 que el remolque tiene 4 ejes, en total suman 9 ejes. Su peso bruto vehicular máximo permitido para circular en las carreteras puede llegar a las 80 toneladas.

En la Figura 2 se encuentra un camión cuyo nombre técnico es C2, en donde C se refiere a que es un camión y 2 al número de ejes y puede circular en las carreteras con un peso bruto vehicular máximo de 19 toneladas. Este tipo de camiones (C2) ya circulaban desde hace décadas en las carreteras de México. Sin embargo, con la apertura comercial derivada con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) se ha intensificado el intercambio comercial vía terrestre entre México y los Estados Unidos de América. De hecho, es el TLCAN el que motivó la creación de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, emitida en diciembre de 1993, con el fin de adecuar el marco regulatorio a las nuevas circunstancias comerciales.

Actualmente es muy común observar en ciertas carreteras los tractocamiones T3-S2-R4, en particular en aquellas autopistas en las que se presenta una fuerte movilización de mercancías, como lo es la autopista México-Querétaro-San Luis Potosí, la Monterrey-Nuevo Laredo, la México-Puebla-Veracruz, o bien la Manzanillo-Guadalajara-Aguascalientes. En particular, la regulación federal establece que los tractocamiones T3-S2-R4 únicamente pueden circular en aquellas carreteras que tienen la clasificación Tipo ET, A y B. Incluso la misma regulación permite el tránsito de objetos voluminosos o de gran peso, que no se encuentran considerados en la NOM-012-SCT-2-2008, pero se requiere un permiso especial que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Para establecer la clasificación de las carreteras y los correspondientes pesos y dimensiones permitidos para transitar por las mismas, la autoridad reguladora requirió llevar a cabo diversos estudios técnicos. Lo anterior, con el objeto de diseñar una regulación que permita armonizar la productividad del autotransporte y la industria en general; y que, al mismo tiempo, otorgue condiciones de seguridad para todos los usuarios de los caminos y puentes.

La principal razón para generar un marco regulatorio sobre los pesos y dimensiones máximas para el autotransporte federal radica en evitar accidentes que pueden ser producidos por los propios vehículos que excedan sus dimensiones y pesos para ciertas carreteras. Ello, debido a que por las propias dimensiones de los vehículos pueden generar condiciones inseguras en las carreteras para el resto de los conductores, o bien su peso puede generar tránsito lento en las carreteras, así como daños a la infraestructura, como un deterioro acelerado de los puentes y carreteras, limitando el uso de los mismos de parte de los particulares, lo que produce efectos negativos para la sociedad.

En su caso, un experto en regulación diría que la propuesta de regular los pesos y dimensiones que pueden circular en ciertas carreteras se trata de una regulación de tipo social. Ello, toda vez que la regulación pretende generar condiciones de mayor seguridad y menores accidentes. Incluso, el experto en regulación señalaría que con la regulación propuesta se trata de combatir un problema o fallo de mercado conocido como externalidades negativas.

Lo anterior, toda vez que existen ciertos tipos de regulaciones a las que se les denomina regulaciones sociales, las cuales son reglas que pretenden proteger o garantizar la seguridad o la salud de las personas, la sanidad vegetal y animal, el medio ambiente, la seguridad en el consumo de productos, las condiciones laborales y la protección de la cohesión social. Para ser más precisos, citamos la definición sobre regulación social que la propia Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala en su glosario de términos:

DEFINICIÓN:

- **Regulación social**⁷. Las regulaciones sociales protegen el interés público tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social.

A decir de la OCDE, los efectos económicos de las regulaciones sociales podrían ser preocupaciones secundarias. Sin embargo, el organismo internacional reconoce que dichos efectos económicos son sustanciales. En este sentido, la OCDE señala que la reforma en materia de regulación social pretende verificar que la regulación sea, en primer lugar, necesaria y que su diseño regulatorio, así como otros instrumentos de política tales como incentivos de mercado y enfoques basados en metas, sean más flexibles, simples y más efectivos al menor costo.

Es importante señalar que las regulaciones de tipo social generalmente atienden algunas fallas de mercado conocidas como externalidades negativas y fallos de información.

Las externalidades negativas se refieren a las acciones que ciertos agentes realizan y que afectan a otros agentes. Por ejemplo, cuando una persona utiliza un vehículo que no se encuentra bien afinado, éste genera contaminación que afecta a otras personas. Lo mismo puede pasar cuando hay un accidente en un pozo petrolero que derrama el hidrocarburo en el mar, afectando a los pescadores, al sector turismo y al medio ambiente. Todas las afectaciones antes mencionadas se consideran externalidades negativas debido a que no perjudican de manera directa al causante del daño y dicha afectación se transmite por mecanismos distintos al propio mercado. La persona que tiene un auto que contamina no internaliza al 100% el costo que está generando a la sociedad.

⁷ *Regulatory Reform: A Synthesis*, OECD, Paris, 1997, page 11.

Un ejemplo de una externalidad negativa podría ser la falta de medidas fitozoosanitarias⁸ que algunos productores o algunos países generan por no cumplir con ciertos procedimientos. La falta de estas medidas se puede traducir en epidemias o en la transmisión de problemas de salud fitozoosanitarios para otros productores o para otros países. Esto podría ser el caso de la fiebre aftosa, la mosca del mediterráneo, la mosca de la fruta o bien la influenza aviar, las cuales, ante la falta de medidas de algunos productores, se pueden transmitir y afectar a otros.

El uso del clenbuterol en la engorda de ganado bovino también es un ejemplo de externalidad negativa; este producto, al ser un betagonista sintético altamente residual (es decir, posee propiedades que alteran la masa muscular del animal y permanece activo), puede transmitirse y representar un riesgo para el consumidor que adquiere productos contaminados por este fármaco. En este sentido, **las regulaciones de tipo social están estrechamente relacionadas con la atención a los problemas de externalidades negativas.**

En el caso de la regulación para los límites máximos de peso, dimensiones y capacidad de los vehículos que transitan en las carreteras, **la externalidad negativa podría ser el tráfico que generan los vehículos que exceden el peso máximo permitido y que circulan lentamente**, lo cual afecta a otros conductores que pretenden conducir a una mayor velocidad. Asimismo, la externalidad negativa se presenta cuando algún vehículo de mayor peso y volumen destruye las carreteras o invade un carril contrario (por su exceso de volumen), lo que puede generar accidentes a otros conductores.

Por otra parte, también se mencionó que las regulaciones de tipo social generalmente atienden los fallos de mercado conocidos como fallos de información.

Los **fallos de información** se refieren a situaciones en las que los agentes no cuentan con la información suficiente para tomar decisiones adecuadas. En muchos casos esto se debe a que no existe la información o esta se encuentra dispersa e inaccesible para el tomador de decisiones. Por ejemplo, cuando una persona compra un vehículo usado no tiene la certeza de las condiciones mecánicas del mismo, lo cual se traduce en un problema de información para las personas que desean comprarlo.

Muchas de las regulaciones sociales pretenden atender la problemática del fallo de información a fin de garantizar el interés público en problemas relacionados con la seguridad, la salud o el medio ambiente. Por ejemplo, cuando viajamos a través de una aerolínea, resulta indispensable tener la confianza que la aeronave se encuentra en buenas condiciones y que el personal, tanto en tierra como en aire, se encuentra plenamente entrenado para ejercer sus funciones. Para ello, existe toda una normatividad que garantiza la seguridad de los pasajeros mediante el establecimiento de procedimientos, equipos, condiciones mecánicas y capacitación.

⁸ De sanidad vegetal y animal.

El tema del fallo de información también se encuentra íntimamente vinculado a la toma de decisiones bajo situaciones de riesgo. En términos coloquiales, la palabra “riesgo” se refiere a situaciones en las que existe la posibilidad, más no la plena certeza, de que algún evento no deseado se produzca. En muchas ocasiones, las situaciones de riesgo se producen ante la falta de información completa por parte de los agentes. En el ejemplo anterior se mencionaba cómo la regulación social que atiende el fallo de información promueve la seguridad de los pasajeros de las aerolíneas. De esta manera, la regulación social está estrechamente relacionada con la atención de los problemas en los que se presenta el riesgo, ya que también ayuda significativamente a mitigarlo.

Por otra parte, existen algunas situaciones en que la regulación social se encuentra diseñada para atender situaciones de fallo de información y de externalidades negativas de manera simultánea. Por ejemplo, se puede mencionar el tema de las adicciones. Para comprender la racionalidad por las que surgen las adicciones, la teoría económica indica que las decisiones racionales de consumo de los individuos en un mercado competitivo asignarían eficientemente los recursos disponibles, pero en ello se asume que los individuos poseen información completa sobre los beneficios y costos de consumir cierto bien. En la realidad, en el consumo de bienes adictivos como el tabaco, existen fallas de mercado que llevan a ineficiencias en la asignación de los recursos y por lo tanto se justifica la intervención gubernamental. Típicamente existen dos tipos de problemas: el primero, información asimétrica, ya sea sobre los riesgos para la salud que implica su consumo y/o sobre el potencial adictivo de su consumo; y el segundo, la presencia de externalidades negativas. En ese sentido se justifica la intervención del Estado, mediante la regulación social, en el mercado de tabaco a fin de corregir y disminuir las ineficiencias sociales que se generan por la presencia de externalidades negativas y por los fallos de información.

EJEMPLO DEL EFECTO DE LAS EXTERNALIDADES EN AUSENCIA DE REGULACIÓN SOCIAL: Sector Aeronáutico

El siguiente ejemplo muestra qué pasa cuando nos enfrentamos a externalidades negativas y **no existe una regulación** que se encargue de proteger el interés público. El 12 de noviembre de 2001 el vuelo 587 de American Airlines que salía del Aeropuerto Internacional John F. Kennedy de Nueva York (JFK) se estrelló en el área de Queens a un minuto de despegar del Aeropuerto JFK, matando a sus 260 ocupantes y a 5 personas más en tierra, lo que se convirtió en el segundo peor accidente en la historia de los Estados Unidos, sólo superado por los atentados del 11 de septiembre del 2001.

El avión era un Airbus A300B4-605R, con 13 años de servicio de American Airlines. El A300 nunca había tenido un accidente. A las 9:11, el avión A300, con número de vuelo 587, estaba en espera para despegar. Antes que él venía un Boeing 747 de Japan Airlines. Treinta segundos después del despegue del avión japonés, le advirtieron al 587 que sufriría una turbulencia de estela, ya que el 747 estaría a 8 km de distancia del 587 cuando éste tomara vuelo. A las 9:14, el 587 despega. En los controles del avión estaba el co-

piloto Sten Molin, y al mando de las comunicaciones estaba el capitán Ed States. A las 9:15, el vuelo 587 se encuentra con la turbulencia dejada por el 747 japonés y, como le habían enseñado en su entrenamiento, Molin comenzó a presionar los pedales que controlan el timón direccional para salir de la turbulencia, pero al quinto movimiento al lado derecho se oyó una explosión y el avión empezó a caer en espiral hasta estrellarse en una zona llamada Rockaway de Long Island, en el distrito de Queens en Nueva York.

El accidente se debió, principalmente, a la falta de precaución ante la reciente aparición del avión japonés y la turbulencia que era originada por la poca distancia entre ambas naves (una externalidad negativa). De igual forma, el piloto es responsable por la ausencia de pericia para enfrentar dicha turbulencia.

Con el fin de prevenir este tipo de evento, en México, la circular obligatoria *CO AV-20.2/07, que establece las reglas del aire y las disposiciones para la operación de las aeronaves*, instituye lo siguiente:

“2.2.1. Proximidad. Ninguna aeronave debe volar tan cerca de otra de modo que pueda ocasionar peligro de colisión.

2.2.1.2. Ninguna aeronave se debe acercar a otra a una distancia menor de 610 mts (2000 ft), en el plano horizontal, o a una distancia menor de 152 mts (500 ft) en el plano vertical en cualquier momento del vuelo, a menos que sea necesario para aterrizar o despegar en pistas paralelas.

4.3.10. Los pilotos que acepten operar como vuelo visual (VFR) son responsables de mantener su separación con otras aeronaves, el terreno, y la derivada por turbulencia de estela provocada por otras aeronaves.”

Por tales motivos, para garantizar la seguridad de las personas **es necesario contar con regulaciones** de tipo social, que eviten que los aviones generen un peligro entre ellos. Si has estado cerca del aeropuerto de la Ciudad de México o de algún otro aeropuerto con alta demanda, seguramente has visto que hay varias aeronaves “en fila” para aterrizar, con una distancia considerable entre sí, precisamente para evitar que se generen este tipo de accidentes, aunque esto también causa indirectamente que las grandes aeronaves (que son económicamente más eficientes al transportar más pasajeros) deban esperar más tiempo para aterrizar o despegar, a fin de no causarle turbulencia a una aeronave de menor tamaño, con lo que los aviones pequeños están generándole una externalidad negativa a los comerciales o de mayor tamaño.

EJEMPLO REGULACIÓN SOCIAL: Medicina Preventiva en el Transporte

Continuando con la regulación en materia de transporte, existe el Reglamento del Servicio de Medicina Preventiva en el Transporte. En su primer artículo se establece que dicha regulación es de interés público, de observancia obligatoria y tiene por objeto regular el servicio de medicina preventiva en el transporte, a través de la práctica de los exámenes

psicofísico integral, médico en operación y toxicológico, para la expedición de los dictámenes y constancias correspondientes al personal de nacionalidad mexicana o extranjera que en las vías generales de comunicación, intervenga en la operación, conducción o auxilio de los diversos modos de transporte federal y sus servicios auxiliares.

Esta regulación es de tipo social, pues trata de garantizar la seguridad en todo tipo de transporte que es materia federal, tales como el autotransporte federal, la aviación civil, transporte marítimo y transporte ferroviario. Mediante la obligación de ciertos exámenes, como de aptitud psicofísica, el de Médico en Operación, el Psicofísico Integral o el Toxicológico, la regulación pretende disminuir la incidencia de accidentes.

Este tipo de regulaciones sociales también son promovidas por los gobiernos locales, en su respectiva esfera de atribuciones. Por ejemplo, en diversas ciudades del país se cuenta con regulaciones que establecen la supervisión de los conductores mediante instrumentos para detectar el grado de alcohol consumido previo a manejar.

En estos casos, la regulación pretende mitigar una situación de riesgo de accidentes que se puede presentar cuando una persona no se encuentra apta para conducir algún medio de transporte. Asimismo, la regulación social contribuye significativamente a enfrentar el problema de información que se presenta cuando un pasajero utiliza algún medio de transporte; ello en virtud de que la regulación otorga mayor certeza sobre las condiciones de seguridad en la operación de los transportes. Adicionalmente, la regulación social pretende disminuir la presencia de externalidades negativas que se pueden presentar cuando una persona no apta para manejar puede generar un accidente en el que se afecte a otras personas.

b) LA REGULACIÓN ECONÓMICA

Existen ciertos casos en que los mercados, por sí solos, no funcionan de manera eficiente ante la presencia de mercados naturalmente concentrado o por malas prácticas que afectan la competencia y la libre concurrencia. Es muy común escuchar a los economistas decir que cuando existen pocos participantes en un sector, por ejemplo cuando hay una o pocas empresas ofreciendo sus bienes o servicios, éstas pueden utilizar su poder de mercado para eliminar a otras empresas que pretenden participar en el sector y para extraer mayores ganancias a costa de los consumidores. A este tipo de problemática se le conoce como **“fallo de competencia”**.

En términos generales, una significativa concentración de mercado afecta considerablemente a la sociedad. Es muy común que las empresas dominantes pretendan restringir la entrada a otros participantes en el sector a fin de mantener su dominio en el mercado. De esta manera, la empresa o empresas dentro del sector aprovechan ese dominio para extraer mayores recursos a los consumidores, ya sea vendiendo sus bienes y servicios más caros, por encima de los que se observarían en un mercado competitivo, o bien proporcionando una mala calidad de sus productos. Sin embargo, es importante señalar que existen ciertos mecanismos de regulación que pueden evitar o disminuir los efectos nocivos de una concentración de mercado. Este tipo de regulación es conocida en la literatura como **“regulación económica”**.

Por esta razón, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos; asimismo, la Constitución establece que ese mismo tratamiento se le dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. Este mismo precepto constitucional señala que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Asimismo, en el marco jurídico en México, la Ley Federal de Competencia Económica tiene por objeto proteger la competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. La ley prohíbe los monopolios y estancos, así como las prácticas que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios. Esta disposición legal previene las prácticas monopólicas absolutas y las prácticas monopólicas relativas, y considera una agencia gubernamental encargada de

prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, la Comisión Federal de Competencia (COFECO).

En un primer acercamiento, las **regulaciones económicas** están estrechamente relacionadas con aquellas actividades en donde se presentan concentraciones de mercado y de industrias de redes. Las regulaciones económicas también se refieren a las reglas que han sido diseñadas para evitar conductas de ciertos agentes que pueden afectar el proceso de competencia y libre concurrencia en perjuicio del bienestar social. Su objetivo es mejorar la eficiencia del mercado en un contexto de ausencia de presiones competitivas, así como prevenir prácticas desleales como la guerra de precios, ventas atadas, ventas sistemáticas de bienes o servicios a precios por debajo de su costo medio total, etc. En suma, estas regulaciones son diseñadas para evitar que una empresa utilice su poder de mercado para afectar a otros participantes, tanto a consumidores como a otras empresas con las que compete.

Para ser más precisos, citamos la definición sobre regulación económica que la propia Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala en su glosario de términos:

DEFINICIÓN:

- **Regulación económica**⁹. Las regulaciones económicas intervienen en las decisiones de mercado imponiendo restricciones a la empresa regulada en materia de precios, cantidades, servicios y barreras a la entrada, salida o movilidad. Lo anterior, con el objeto de buscar el mejoramiento de la eficiencia de los mercados, aumentando así el bienestar social.

Asimismo, el organismo internacional señala la importancia que presenta la regulación económica toda vez que busca remplazar los monopolios con mercados competitivos, con mercados dinámicos que pueden satisfacer las necesidades de los consumidores y expandir el mercado global. En este sentido, la OCDE señala que reformas en materia de regulación económica aumentan la eficiencia y esto se traduce en menores precios para los consumidores, estimula la innovación, aumentando la productividad y las elecciones de los consumidores.

Existen diversos mecanismos de regulación que evitan que una o varias empresas utilicen su poder de mercado y afecten a la sociedad. El gobierno puede regular tarifas, llevar a cabo mecanismos de asignación como subastas, obligar la interconexión entre ciertos operadores que participan en lo que se le conoce como una industria de red, y establecer restricciones en las cantidades y calidad de los productos que debe ofrecer una empresa.

⁹ *Regulatory Reform: A Synthesis*, OECD, Paris, 1997, page 11.

Por otra parte, existen ciertos mercados que los economistas señalan que se encuentran naturalmente concentrados. Dichos mercados se presentan, en particular, cuando existen altos costos en infraestructura, de tal manera que resulta viable tener uno o pocos participantes. Generalmente se dice que la propia estructura de costos (altos costos fijos derivados de la infraestructura) impacta en una concentración natural del mercado.

En el caso de las empresas de telefonía fija, por ejemplo, o bien las empresas que proporcionan el servicio de televisión restringida a través del cable, existen costos fijos que son significativamente altos en el tendido de la fibra óptica. Esto hace que existan pocos operadores en dichos mercados. Algunas personas pueden recordar que en la medida que se ha extendido la red de fibra óptica, el mercado de televisión por cable se ha concentrado más que hace algunos años cuando los cables utilizados eran a través de redes de cobre. La fibra óptica, al ser una inversión mucho mayor, hace que pocas empresas tengan la capacidad de financiar los altos costos en infraestructura.

En el sector antes mencionado existe la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual tiene como objetivo regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite; promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Asimismo, la agencia reguladora del sector, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), tiene las atribuciones de promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras. Asimismo, la COFETEL determina las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Adicionalmente, esta Comisión registra las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y establece obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial de mercado. Este tipo de atribuciones son un claro ejemplo de regulaciones económicas.

Al igual que en el sector de telecomunicaciones, podemos encontrar otros casos de industrias con altos costos de infraestructura en donde resulta viable contar con pocos participantes que provean los bienes y servicios en el mercado. Los sectores como agua potable, puertos, aeropuertos, navegación, aeronáutica civil, electricidad, gas natural o ferrocarriles son claros ejemplos de industrias que requieren altas inversiones en infraestructura. Al ser mercados naturalmente concentrados, la regulación económica pretende generar eficiencia que se traduzca en menores efectos nocivos para la sociedad. Por ejemplo, es muy común prever que el regulador cuente con suficientes atribuciones para fijar tarifas cuando no existan condiciones de competencia.

Cabe señalar que la regulación económica, como política pública, tuvo su origen alrededor de 1890, cuando se emitió la Ley Sherman en los Estados Unidos, la cual fue la primera medida para limitar los monopolios. No obstante, desde 1887 se creó en ese país la Comisión Interestatal de Comercio (Interstate Commerce Commission –ICC-) la cual tuvo como propósito regular los ferrocarriles a fin de contar con tarifas justas, eliminar la discriminación de tarifas y regular otros aspectos.

EJEMPLO AUSENCIA DE REGULACIÓN ECONÓMICA: Sector Aeronáutico

El mercado aéreo en México se ha caracterizado por tener poca competencia; no obstante, en 1993 Aeroméxico adquirió el control accionario de Mexicana, por lo que dicha operación agravó más el problema de competencia; se tradujo en la concentración de casi cuatro quintas partes de la oferta de vuelos dentro del país y por consecuencia, se observó un incremento en tarifas de casi el 8%.

Las participaciones porcentuales en el mercado de vuelos nacionales y la concentración que se tenía eran los siguientes:

Compañía	1991	1992	CONCENTRACIÓN 1993
Mexicana	49.8%	40.4%	75%
Aeroméxico	39.4%	41.8%	
Aerocalifornia	4.6%	4.9%	5.1%
Taesa	0.08%	5%	10.1%
Otras	5.4%	7.9%	9.5%

Fuente: Elaboración de COFEMER con base en datos de Pascual García Alba Iduñate¹⁰, con información de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

La fusión de las principales aerolíneas mexicanas en 1993 elevó inmediata y sustancialmente la concentración en prácticamente todas las rutas domésticas y las tarifas aumentaron en 8%. En este sentido, la ausencia de regulación económica contribuyó a que los precios se incrementaran.

EJEMPLO REGULACIÓN ECONÓMICA: Autotransporte Federal

Previo a la emisión de la actual legislación el sector del autotransporte se encontraba regulado en su totalidad por la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual es una legislación que data del periodo del General Lázaro Cárdenas, en 1940. La Ley de Vías Generales de Comunicación era una legislación que globalizaba la regulación para todo tipo de comunicación (terrestre, marítima, aérea, telecomunicaciones, etc.) y estaba

¹⁰ Pascual García Alba Iduñate, "Boletín latinoamericano de competencia", Mayo 1999.

elaborada bajo una visión en la que se estimulaba una mayor intervención por parte del Estado.

Derivado de la legislación de 1940, el gobierno establecía la regulación de rutas para el autotransporte federal. Esto generaba una fuerte distorsión en la asignación de los recursos con alto impacto en los costos de logística. Por ejemplo, un vehículo de autotransporte federal únicamente podría transportar mercancías en las rutas autorizadas. De esta manera, existían casos en que los autotransportistas llevaban mercancías en la ruta Ciudad de México-Veracruz (ruta que le estaba autorizada), pero se tenían que regresar a la Ciudad de México con el camión vacío, en virtud de que no contaban con la autorización de la ruta Veracruz-Ciudad de México.

A raíz de los inicios de las negociaciones para contar con un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se emitió una nueva ley, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, mediante la cual se eliminaron las autorizaciones de rutas de tal manera que hoy en día un autotransportista puede llevar mercancías a cualquier parte del país, siempre que las condiciones técnicas de pesos y dimensiones se lo permitan.

No obstante, en la actual legislación se prevé que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en caso de que considere que en alguna o en algunas rutas no existe competencia efectiva en la explotación del servicio de autotransporte federal de pasajeros, puede solicitar opinión de la Comisión Federal de Competencia (COFECO) para que, en caso de resultar favorable, se establezcan las bases tarifarias respectivas. Asimismo, la SCT puede establecer tarifas a las Unidades de Verificación y sentar las bases de regulación tarifaria de los servicios de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos.

La lógica detrás de la regulación que elimina la autorización de las rutas para el autotransporte de carga radica en que no existen altos costos fijos en la infraestructura para el sector transportista (el costo de camiones para autotransportistas son accesibles, para que participen muchos jugadores) y por lo tanto no es un mercado naturalmente concentrado. Sin embargo, en lo que se refiere al transporte de pasajeros se deja la posibilidad de que el Estado intervenga a través de una regulación tarifaria cuando en alguna ruta no existan condiciones de competencia efectiva.

c) LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

Es importante señalar que dentro de la clasificación de regulaciones también se maneja el término de **regulación administrativa**, el cual se encuentra estrechamente relacionado con la recolección de información y en la intervención de las decisiones económicas. La OCDE las define a este tipo de regulaciones de la siguiente manera:

DEFINICIÓN:

- **Regulación administrativa**¹¹. Las regulaciones de este tipo hacen referencia a los trámites y a las formalidades administrativas, a través de las cuales los gobiernos recolectan información e intervienen en las decisiones económicas.

Las regulaciones administrativas pueden tener un impacto sustancial en el rendimiento del sector privado. En este sentido, la OCDE señala que reformas en materia de regulación administrativa tienen por objeto eliminar lo que ya no es necesario y simplificar lo que sí lo es.

COMENTARIOS:

- ¿Sabías que antes de crearse la COFEMER existía una oficina denominada Unidad de Desregulación Económica (UDE) la cual fue la encargada de llevar a cabo un proceso de desregulación en diversos sectores de México?
- ¿Sabías que la UDE fue fundada en 1989 y que es la oficina que se convirtió en la COFEMER a partir del año 2000?
- ¿Sabías que diversas iniciativas de leyes fueron diseñadas en la entonces UDE? Por ejemplo, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o bien la Ley Federal de Competencia Económica.
- ¿Sabías que en México existe un tipo de regulaciones técnicas denominadas Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)? Este tipo de regulaciones atienden muchos problemas de tipo social. Por ejemplo, aspectos de información comercial, riesgos a la salud humana, salud animal y vegetal, protección al medio ambiente, etc.
- ¿Sabías que existen otro tipo de regulaciones técnicas denominadas Normas Mexicanas (NMX)? Estas normas se distinguen de las NOMs toda vez que las NMX son de carácter voluntario mientras que las NOMs son obligatorias.
- ¿Quieres conocer más sobre las NOMs? Te recomendamos consultar el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

¹¹ *Regulatory Reform: A Synthesis*, OECD, Paris, 1997, page 11.

III. EL PAPEL DE LOS REGULADORES

En un sistema regulatorio, para que la regulación sea eficiente, debe contarse con reguladores que tengan un diseño institucional adecuado. Los reguladores pueden clasificarse en económicos, sociales e híbridos (estos últimos son quienes se encargan tanto de la regulación económica como de la social).

Considerando lo que se trató anteriormente, los reguladores económicos son organismos encargados de garantizar el cumplimiento de una serie de objetivos sectoriales y transversales relacionados con la eficiencia económica. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹², la regulación económica interviene en las decisiones de mercado imponiendo restricciones a la empresa regulada en materia de precios, cantidades, servicios y barreras a la entrada, salida o movilidad. Lo anterior, con el objeto de buscar el mejoramiento de la eficiencia de los mercados, aumentando el nivel de bienestar social.

Los reguladores sociales, por su parte, se encargan de proteger el interés público en áreas en donde existen, principalmente, problemas de información asimétrica o externalidades negativas tales como el riesgo asociado con la producción y comercialización de alimentos, medicamentos o equipos y aparatos. La regulación social atiende riesgos relacionados con la salud humana, animal o vegetal, así como los riesgos asociados a la seguridad en el transporte o en los centros de trabajo. Este tipo de reguladores juegan un papel importante al evitar daños al medio ambiente y buscar la preservación de los recursos naturales escasos.

Adicionalmente a los reguladores de tipo económico y social, existe una gran cantidad de organismos que regulan tanto el aspecto social como el económico (reguladores híbridos), destacando las agencias que regulan el transporte, que se caracterizan por tener atribuciones tanto de regulador social (mediante el cuidado de la seguridad de los pasajeros y tripulantes), como de regulador económico (al administrar el funcionamiento eficiente del transporte, así como de los aeropuertos, líneas aéreas, etc.).

De acuerdo con la OCDE, las agencias reguladoras pueden ser de cuatro tipos:

- i. **Departamentos ministeriales:** son agencias que forman parte del gobierno central, no tienen personalidad jurídica independiente y reportan directamente a un ministro.
- ii. **Agencias ministeriales:** son agencias cercanas al gobierno central, pueden tener presupuesto y autonomía de gestión independiente; estas agencias pueden estar sujetas a distintos marcos legales y están sujetas a intervención ministerial.
- iii. **Órganos asesores independientes:** son agencias con el poder de aconsejar al gobierno y otros agentes sobre regulaciones específicas.

¹² *Regulatory Reform: A Synthesis*, OECD, Paris, 1997, página 11.

- iv. **Agencias reguladoras independientes (ARI's):** son agencias encargadas de regular aspectos específicos de la industria. Estas instituciones, generalmente, tienen autonomía administrativa y su presupuesto frecuentemente depende del Ministerio¹³.

En México, por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es un regulador del primer tipo (departamento ministerial), al igual que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La primera, sin embargo, puede considerarse un regulador de tipo híbrido, mientras que la segunda es fundamentalmente un regulador social.

Otro tipo de regulador que se observa con frecuencia alrededor del mundo son las ARI's. En las últimas décadas, diversos países en el mundo experimentaron la creación de agencias reguladoras a las que se les han otorgado poderes y funciones que originalmente realizaban los gobiernos centrales. Dicho proceso estuvo ligado con los procesos de privatización, liberalización, desregulación y reforma al estado llevados a cabo por varios países europeos y latinoamericanos, en donde los participantes del sector productivo requerían mayores garantías de los gobiernos en cuanto a la consistencia de sus políticas públicas en el largo plazo; ello, en virtud de que la credibilidad de los gobiernos había sido fuertemente cuestionada en periodos de crisis.

En la mayor parte de los países de América Latina, las primeras agencias reguladoras se enfocaron en el sector financiero; posteriormente se enfatizó la regulación de otros sectores económicos y finalmente surgieron los reguladores sociales (con mayor lentitud a lo observado en los países europeos).¹⁴ Mientras que en 1979 existían sólo 43 agencias reguladoras en América Latina (principalmente financieras), en 2002 el número se había incrementado a 134. En 1979, 21 agencias eran nominalmente independientes, mientras que a finales de 2002 su número se había multiplicado por seis hasta llegar a 119.¹⁵ En el caso de los Estados Unidos, el interés sobre los reguladores sociales también es posterior a los económicos, iniciando en la década de 1970. En México también se observa la creación de agencias reguladoras con alto contenido social, pero a partir del año 2000.

¹³ OECD Regulatory Policy and Governance *OCDE Publishing* (2011).

¹⁴ Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, "¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores". *Serie: América Latina No. 7, CIDOB* (junio de 2005).

¹⁵ *Ibidem*.

a) REGULADORES ECONÓMICOS

Los reguladores económicos deben su surgimiento a la necesidad de atender problemas de concentración de mercado y de industrias de redes. Su objetivo es mejorar la eficiencia del mercado en un contexto de ausencia de presiones competitivas. Asimismo, deben prevenir prácticas desleales como las guerras de precios, la concertación y manipulación de precios entre competidores, las compras atadas, etc.

Aunque la regulación económica tiene sus orígenes desde finales del siglo XIX, es entre los años de 1920 y 1930 en Estados Unidos, durante la crisis que atravesó el capitalismo, cuando se posicionó como una de las agendas públicas más relevantes. En esa década, Estados Unidos impulsó un régimen de regulación de monopolios que incluía a servicios como las telecomunicaciones, agua, electricidad, gas, petróleo y transporte (*utilities*), con el objeto de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, y de compensar la ausencia de presiones competitivas.¹⁶ Así surgen algunas agencias reguladoras como la *Federal Communications Commission* o la *Securities and Exchange Commission*.

Las agencias reguladoras de tipo económico tienen como objetivo garantizar que las regulaciones sean efectivas para resolver las deficiencias del mercado que se generan ante la concentración. Por ello, para lograr la eficiencia de los mercados y la efectividad en la aplicación de las regulaciones, su diseño institucional juega un papel fundamental.

Algunos ejemplos de ARI's de tipo económico son:

Agencia Reguladora	País	¿Qué regula?
Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)	México	Telecomunicaciones
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	México	Energía
Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL)	Brasil	Telecomunicaciones
Comisión Federal de Competencia (COFECO)	México	Competencia
Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL)	Brasil	Energía
Federal Communications Commission (FCC)	Estados Unidos	Telecomunicaciones
Federal Energy Regulatory Commission (FERC)	Estados Unidos	Energía
Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Gran Bretaña	Energía
Organismo Regulador de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSPITEL)	Perú	Telecomunicaciones

Fuente: elaboración de COFEMER

¹⁶ *Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas*, Eugenio Rivera Urrutia, 2003.

COFETEL

Cada vez que usted llama por celular existe detrás una regulación determinada por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Por ejemplo, cuando llama a una persona cuyo celular pertenece a una compañía diferente de la suya, dicha compañía le cobra lo que se conoce como servicio de interconexión, el cual está regulado por los organismos antes mencionados. Asimismo, si decide cambiar de compañía, la regulación en materia de telecomunicaciones le permite hacerlo conservando su mismo número. Debido a la concentración en el mercado de telecomunicaciones, este tipo de regulación evita los abusos de los operadores dominantes (que podrían restringir la posibilidad de cambiar de compañía o su comunicación con usuarios de otras empresas).

Antecedentes de la COFETEL

En 1995 se emite la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) mediante la cual se prevé la creación de la COFETEL, en el artículo Undécimo Transitorio, como órgano administrativo desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa, y con el objeto de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. En su Decreto de Creación, se establecía que la COFETEL contaría con cuatro comisionados, incluyendo a su Presidente, designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes, sin establecer disposición alguna sobre el período máximo en el que se quedarían al cargo y sobre su renombramiento.

Cuadro de competencias de la COFETEL

Principales atribuciones del órgano regulador						
Investigar	Administrar	Emitir opinión	Vigilar	Someter a aprobación de la SCT	Coordinar	Expedir
<ul style="list-style-type: none"> En materia de telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Espectro radioeléctrico. Registro de las Telecomunicaciones. El Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Sobre otorgamiento, modificación, prórroga, cesión y revocación de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones. Asuntos Internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> La observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos. 	<ul style="list-style-type: none"> El programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados. La imposición de las sanciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos de licitación. 	<ul style="list-style-type: none"> Disposiciones administrativas. Planes técnicos fundamentales. Normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones.

Fuente: elaboración de COFEMER

CRE

Las agencias que regulan el sector energético juegan un papel fundamental en la economía debido a que, por sus características, el sector tiende a estar naturalmente concentrado. La Comisión Reguladora de Energía (CRE), en México, regula aspectos fundamentales para todos los ciudadanos, como el establecimiento del precio máximo de venta de primera mano del gas L.P.

Antecedentes de la CRE

Desde 1995, con la expedición de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, este órgano cuenta con facultades de regulación en materia de energéticos. A partir de ese año la CRE se constituyó como autoridad reguladora y pasó de ser un órgano consultivo en materia de electricidad a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER) con autonomía técnica y operativa.

Cuadro de competencias de la CRE

Principales atribuciones del órgano regulador



Otorga y revoca permisos	Establece	Verificación/ controversias	Opina	Define	Aprueba y expide
<ul style="list-style-type: none"> • En electricidad . • En gas natural. • En gas LP mediante ductos y plantas de almacenamiento. • Energías renovables . 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica. • Precio máximo del gas natural y del gas L.P. • Tarifas de almacenamiento y transporte para gas L.P • Criterios y bases para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos locales para obras específicas del servicio público de energía eléctrica. • Los requisitos para tramitar un permiso de generación de energía. • Condiciones generales para la prestación del servicio de gas natural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar visitas de verificación • Aplicar sanciones • Dirimir controversias 	<ul style="list-style-type: none"> • A solicitud de la SENER, sobre las necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación del SEN. • Sobre la conveniencia de que la CFE ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica. • Sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación correspondientes . 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes tipos de actividades privadas admisibles (modalidades) y establece las reglas básicas para el otorgamiento de los permisos. correspondientes . • Términos de las fuentes de energías renovables, aplicables para el trámite de permiso con la CRE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los términos y condiciones generales que regirán las VPM del gas natural presentadas por PEMEX. • Metodología para el cálculo de la tarifas de gas natural. • Directivas sobre la determinación de tarifas de transporte y distribución de gas LP por medio de ductos. • Directivas sobre la determinación del precio límite superior del gas LP objeto de VPM. • Metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica.

Fuente: elaboración de COFEMER

b) REGULADORES SOCIALES

Los reguladores sociales tienen como meta proteger la salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social.¹⁷ A decir de la OCDE, los efectos económicos de las regulaciones sociales podrían ser preocupaciones secundarias. Sin embargo, el organismo internacional reconoce que dichos efectos económicos son sustanciales.¹⁸

Como agencias independientes, los reguladores sociales surgieron después de los reguladores financieros y los reguladores económicos. Algunos ejemplos de ARI's sociales son:

Agencia Reguladora	País	¿Qué regula?
<i>Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)</i>	México	Sanidad vegetal y animal
<i>Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)</i>	México	Salud humana
<i>Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)</i>	Brasil	Sanidad
<i>Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)</i>	Colombia	Salud humana
<i>Food and Drug Administration (FDA)</i>	Estados Unidos	Salud humana
<i>Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)</i>	Chile	Sanidad vegetal y animal
<i>Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)</i>	Argentina	Sanidad vegetal y animal

Fuente: elaboración de COFEMER

COFEPRIS

Cada vez que somos operados en un hospital, sin saberlo, estamos siendo beneficiados por las regulaciones de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Todos los dispositivos médicos utilizados en la operación habrán sido sujetos a un proceso regulatorio instrumentado por la COFEPRIS que garantizan su efectividad y su inocuidad.

Antecedentes de la COFEPRIS

Hasta el 2001, a través de la Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario, la Secretaría de Salud (SSA) realizaba las acciones de regulación y control sanitario. El 5 de

¹⁷Regulatory Reform: A Synthesis, OECD, Paris, 1997, page 11.

¹⁸*Ibidem.*

julio de 2001, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitario”, se establece un órgano administrativo desconcentrado de la SSA con autonomía técnica, administrativa y operativa, teniendo por objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de regulación, control y fomento sanitarios establezca la Ley General de Salud y demás ordenamientos aplicables.

Para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, la COFEPRIS se encuentra integrada en la actualidad por ocho unidades administrativas y cuatro órganos de consulta y opinión: los consejos Interno, Científico, Consultivo de la Publicidad y Consultivo Mixto.

Cuadro de competencias de la COFEPRIS

Regulación y fomento sanitario de la producción, comercialización, importación, exportación, publicidad, o exposición involuntaria de:



Medicamentos y Tecnología para la Salud	Sustancias tóxicas o Peligrosas	Productos y Servicios	Salud en el Trabajo	Saneamiento Básico	Riesgos derivados de factores ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Medicamentos • Aparatos y dispositivos médicos • Sangre y hemoderivados • Trasplantes de órganos • Servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Plaguicidas • Fertilizantes • Precusores químicos • Químicos esenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos • Bebidas • Tabaco • Perfumería y belleza • Biotecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Exposición laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua • Mercados • Residuos • Rastros • Emergencias sanitarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua • Aire • Suelo

Fuente: elaboración de COFEMER

SENASICA

Uno de los reguladores sociales más importantes de México es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA). El SENASICA evita que la entrada de una plaga pueda destruir los cultivos nacionales y controla que la calidad de los alimentos sea la adecuada, entre muchas otras actividades que normalmente no consideramos.

Antecedentes del SENASICA

El SENASICA fue creado en 2001 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), mediante el Reglamento Interior de esta Dependencia publicado el 10 de julio de ese año. Previo a su

creación, las funciones del SENASICA eran realizadas por la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria, la Dirección General de Sanidad Vegetal y la Dirección General de Salud Animal, adscritas a la SAGARPA. En 2003 se autoriza la adscripción de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera al SENASICA.

Las funciones del SENASICA consisten en “aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de sanidad vegetal y sanidad animal e imponer las sanciones respectivas”; expedir Normas Oficiales Mexicanas (NOM’s) y otras disposiciones jurídicas con el fin de combatir plagas y enfermedades que afecten a la agricultura y a la ganadería; realizar análisis de riesgos, entre otras.

Cuadro de competencias del SENASICA

Principales atribuciones del órgano regulador

Análisis de Riesgo	Inspecciones de Sanidad	Verificaciones y certificaciones	Vigilar cumplimiento de disposiciones	Expedir NOM's	Armonización de medidas sanitarias
<ul style="list-style-type: none"> • Plagas • Enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuaria • Acuícola • Pesquera 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos • Procesos • Servicios • Instalaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanidad vegetal • Sanidad animal 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar plagas • Aplicar programas de sanidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Con otros países • Con organismos internacionales

Fuente: elaboración de COFEMER

Dentro de su visión institucional se destaca la de regular, administrar y fomentar las actividades de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, reduciendo los riesgos inherentes en materia agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, en beneficio de los productores, consumidores e industria. Al SENASICA le compete, entre otros, regular y vigilar que los animales, vegetales, sus productos o subproductos que se importan, movilizan o exportan del territorio nacional, no pongan en riesgo el bienestar general. Asimismo, esta agencia constata la calidad e inocuidad de productos en materia agropecuaria, acuícola y pesquera.

La regulación del SENASICA atiende problemas relacionados con los fallos de información y de externalidades que se pueden presentar en las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras, asociadas con el riesgo. De conformidad con la Ley Federal de Sanidad Animal, el SENASICA tiene facultades de diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales. Asimismo, la Ley Federal de Sanidad Vegetal otorga al SENASICA facultades de promover y vigilar las regulaciones fitosanitarias, diagnosticar y prevenir la diseminación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos y subproductos; así como establecer medidas fitosanitarias, y regular la efectividad biológica, aplicación, uso y manejo de insumos.

El SENASICA está a cargo de un Director en Jefe nombrado por el Secretario y cuenta con un Consejo Técnico integrado por el Secretario, que lo preside, los subsecretarios, el Oficial Mayor y el Coordinador General de Ganadería, subsecretarios de varias secretaría de estado, otros representantes de organismos federales y representantes de organizaciones sociales y productores del sector agroalimentario.

c) REGULADORES HÍBRIDOS

Como se mencionó con anterioridad, existen ARI's encargadas de la regulación de aspectos tanto económicos como sociales. Muchos de los reguladores híbridos se observan en el sector transporte. El siguiente cuadro muestra algunos reguladores híbridos en diferentes países.

Agencia Reguladora	País	¿Qué regula?
<i>Federal Aviation Agency (FAA)</i>	Estados Unidos	Aviación
<i>Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)</i>	Brasil	Aviación
<i>Agencia Nacional de Transporte Fluvial (ANTAQ)</i>	Brasil	Transporte Marítimo
<i>Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)</i>	Brasil	Transporte Terrestre
<i>Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)</i>	Argentina	Aeropuertos
<i>Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT)</i>	Argentina	Transporte Automotor y Ferroviario
<i>Canadian Transportation Agency (CTA)</i>	Canadá	Transporte Aéreo, Ferroviario y Marítimo
<i>APN</i>	Perú	Puertos Marítimos, Fluviales y Lacustres

Fuente: elaboración de COFEMER

La FAA fue creada por el *Federal Aviation Act* de 1958 como la autoridad nacional de aviación en Estados Unidos de América. Es una agencia del Departamento de Transporte de Estados Unidos (DOT), con plenos poderes para regular y supervisar todos los aspectos de la aviación civil en dicho país. La agencia está dirigida por un Administrador nombrado por el Presidente de la República con el consentimiento del Senado.

La FAA es un órgano híbrido, pues regula tanto medidas de seguridad (enfoque social), como aspectos económicos. En cuanto a las regulaciones de seguridad, la FAA es la encargada de desarrollar planes y formular políticas con respecto al uso del espacio aéreo navegable, de tal manera que realiza lo necesario para garantizar la seguridad del personal aéreo y maximizar su eficiencia. La agencia puede modificar o revocar regulaciones o disposiciones a discreción, con objeto de garantizar el bien público. Por otra parte, resaltando el enfoque como regulador económico, la agencia se encarga de regular tarifas del transporte aéreo tanto de carga como de servicio regular y está autorizada a fijar las tarifas para las aerolíneas nacionales en puntos locales y para las aerolíneas extranjeras que toquen territorio nacional.

Por ejemplo, el avión que se observa en la siguiente imagen es la aeronave más grande del mundo; su nombre técnico es A-380, construido en 2005 por la empresa Airbus. Se trata de la primera aeronave con dos cubiertas a lo largo de todo su fuselaje y posee una capacidad máxima de 853 pasajeros.



Debido a sus dimensiones, este avión (envergadura comprendida entre los 65 y los 80 metros) presenta limitaciones al momento de realizar sus operaciones. En particular, por medidas de seguridad, la FAA sólo ha autorizado sus aterrizajes y despegues en pistas de 60 metros de ancho. Asimismo, la FAA ha establecido que cuando un A-380 esté rodando en una pista en particular, la pista que se encuentre paralela se cierre mientras dure su paso. Además, al momento del despegue y aterrizaje del A-380, la FAA prohíbe que otro avión esté realizando su rodadura en una pista adyacente. Por último, en condiciones de baja visibilidad durante el aterrizaje y despegue del avión, la FAA dispuso que no pueda haber otro avión a menos de 915 metros de la cabecera de pista. De acuerdo con estas características técnicas, para que un A-380 pueda aterrizar en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se deben realizar adecuaciones a las pistas de aterrizaje, así como a las reglas para operar los despegues y aterrizajes.

Por otra parte, cabe mencionar que el sector aéreo, por sus características sociales y económicas, se encuentra regulado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), creada en 1944 con el Convenio de Chicago. Su creación se debe a la necesidad de reglamentar el creciente tráfico aéreo, debido al aumento en la utilización del espacio aéreo, ocasionado por el desarrollo de las operaciones bélicas, y al notable progreso

alcanzado en lo relativo a las técnicas de vuelo y a la fabricación de aeronaves cada vez más perfeccionadas.

La OACI se creó para fomentar el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, y está representada por 185 países. En particular, su función es regular el transporte aéreo internacional para hacerlo seguro, eficaz y económico cumpliendo los siguientes objetivos, de conformidad con el Capítulo VII, artículo 44, de la Convención de Aviación Civil Internacional:

- Lograr el progreso seguro y sistemático de la aviación civil internacional en todo el mundo.
- Fomentar la técnica de la construcción y utilización de aeronaves para fines pacíficos.
- Estimular el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea empleados en la aviación civil internacional.
- Facilitar los transportes aéreos seguros, regulares, eficaces y económicos que necesiten los países.
- Evitar el despilfarro económico producido por la competencia excesiva.
- Asegurar que se respeten plenamente los derechos de los estados contratantes y que cada estado miembro tenga la oportunidad equitativa de explotar los servicios de transportes aéreos internacionales.
- Aumentar la seguridad de los vuelos en la navegación aérea internacional.

Para cumplir todo lo anterior, la OACI establece normas internacionales y regulaciones necesarias para la seguridad, la eficiencia y la regularidad del transporte aéreo. La OACI es también un medio de cooperación en todos los campos de la aviación civil entre los países socios y proporciona asistencia técnica a los países que necesitan ayuda para mantener instalaciones de aviación civil o para alcanzar las normas establecidas por la OACI.

COMENTARIOS:

- ¿Sabías que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) es el único aeropuerto del país que se encuentra declarado en condiciones de saturación? De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, existen condiciones de saturación si en más de 52 ocasiones en el año, en una hora determinada, se rebasa el número máximo de operaciones o solicitudes que pueden ser atendidas por hora en el campo aéreo. Por ejemplo, en el año 2010 el AICM rebasó en 235 veces las 61 operaciones máximas permitidas por hora. ¿La declaración de condiciones de saturación, qué tipo de medida regulatoria es, social o económica?
- ¿Sabías que uno de los aspectos regulatorios en aviación que se han planteados en los últimos años y en diversos países es la de permitir una política de cielos abiertos? Esto es, permitir que las aeronaves de bandera extranjera también puedan transportar pasajeros en las rutas de cabotaje. ¿Qué opinas al respecto de esta política de cielos abiertos para México?

IV. APÉNDICE A: Ejemplos regulación social y económica

EJEMPLO REGULACIÓN SOCIAL: Influenza AH1N1

Debido al brote del virus de la gripe AH1N1 a la que se enfrentó México en el año 2009, los gobiernos Federal y locales tomaron diversas acciones para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus. Entre las acciones que fueron establecidas para combatir la epidemia estuvieron: el aislamiento de personas a fin de evitar la propagación del virus, así como la limitación de sus actividades; se desplegó una campaña para que las personas se lavaran las manos continuamente, utilizaran cubre bocas y geles antibacteriales, evitaran el saludo de mano, se cubrieran la boca y nariz al estornudar, e incluso se evitara el uso de las corbatas; se ordenaron medidas a fin de evitar congregaciones de personas en cualquier lugar de reunión, incluyendo la clausura temporal de establecimientos y centros de espectáculos; asimismo, se suspendieron las actividades escolares y laborales en muchas partes del país.

Estas medidas recaen en lo que entendemos como regulaciones de tipo social. En términos específicos, existía una situación de riesgo de contagio de la enfermedad entre la población. Con la presencia de la gripe AH1N1 el problema más evidente era el de una externalidad negativa, en el sentido de que una persona podría contagiar a otras.

Por otra parte, se presentaba un problema de información para identificar aquellas personas portadoras de virus dado que éste tarda un periodo de tiempo para manifestar sus efectos. Cada vez que se saludaba a una persona, o bien se exponía a aglomeraciones de personas en medios de transporte, en lugares públicos o de esparcimiento, cualquier persona desconocía si el resto de las personas se encontraban en condiciones saludables o bien eran portadoras del virus, presentándose así una situación de fallo de información y de riesgo. Por ello, las medidas regulatorias impulsadas por los gobiernos estaban direccionadas a evitar el contacto entre las personas a fin de romper el ciclo del virus y evitar así su mayor propagación.

EJEMPLO REGULACIÓN ECONÓMICA: Interconexión de Redes

En diversos sectores se observa que el Estado puede obligar a que los operadores se interconecten para proporcionar sus servicios y así generar un mercado más eficiente. Por ejemplo, en el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se exige a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que adopten diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. Para ello, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emite ciertas regulaciones, como los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización a los que deben ajustarse los concesionarios. Además en el artículo 42 de esta disposición legal se prevé un procedimiento y ciertos plazos para que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones interconecten sus redes.

Otro ejemplo de regulación económica diseñada para interconectar a ciertos participantes en un sector caracterizado por tratarse de una industria de red es el caso de los ferrocarriles. Existe una Norma Oficial Mexicana NOM-076-SCT2-2003, la cual tiene como objetivo establecer los lineamientos, criterios, especificaciones y reglas uniformes para la prestación de los servicios de interconexión y de terminal para brindar el servicio público de transporte ferroviario de carga. En este caso, como el señalado en el párrafo anterior, lo que se pretende establecer es un marco regulatorio que permita forzar a los participantes en industrias de redes para que se interconecten en beneficio de la sociedad.

EJEMPLO REGULACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL: Sector Aviación Civil

En la Ley de Aviación Civil se señala lo siguiente:

“Artículo 17. En la prestación de los servicios de transporte aéreo se deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación, a fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros.

Los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio.”

En este caso particular se observa tanto una regulación social como una regulación económica. En el primer párrafo del mencionado artículo 17 se observa una regulación de tipo social en virtud de que obliga a adoptar medidas para garantizar las condiciones máximas de seguridad a fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes. Por otra parte, en su segundo párrafo se observa una regulación de tipo económico en virtud de que se establece que los servicios deben prestarse en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio.

V. REFERENCIAS

Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* Oxford Press (2012).

Gómez, C. *Teoría General del Proceso Harla* (1990).

Jordana, J. y Levi-Faur, D., “¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores”. *Serie: América Latina No. 7, CIDOB* (2005).

OECD Regulatory Policy and Governance *OCDE Publishing* (2011).

OECD “Regulatory Reform: A Synthesis” *OCDE Publishing* (1997).

Stigler, J. “The Economic Regulation” *The Bell Journal of Economics and Management Science* (Verano, 1971).

Rivera, E “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas” *Centro de Investigación y Docencia* (2003).