COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En agosto de 1996, fue creada por decreto presidencial la Cofetel, como resultado de la aprobación de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, de 1995, la cual señalaba, en el artículo 11 transitorio, que el Ejecutivo Federal constituiría un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica y operativa, el cual tendría la organización y las facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

En 2006, el Congreso de la Unión realizó diversas reformas para que la Cofetel fuera regida por la *Ley Federal de Telecomunicaciones*; así se estableció como un órgano administrativo desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión.

La Cofetel tiene como objetivo regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

Como parte de sus principales atribuciones se encuentran la de expedir disposiciones administrativas y normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; realizar estudios e investigaciones en dicha materia; opinar acerca de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos, así como de su revocación; asignar y vigilar los títulos de concesión y permisos para administrar el espectro radioeléctrico, la interconexión y el registro de tarifas; fomentar y vigilar la interconexión de las redes y equipos de telecomunicaciones; publicar estándares oficiales; y licitar concesiones de telecomunicaciones, así como promover su uso eficiente.

La Cofetel delibera de forma colegiada, a través de sus cinco comisionados, incluido su Presidente. Los comisionados son designados por el titular del Ejecutivo Federal para desempeñar sus cargos por un periodo de ocho años, renovable por un sólo periodo y únicamente podrán ser removidos por causa grave, debidamente justificada.

Los comisionados eligen, de entre ellos mismos y por mayoría de votos, al Presidente de la Comisión, quien ocupa el cargo por un periodo de cuatro años, renovable.

La *Ley Federal de Telecomunicaciones* señala que la Cámara de Senadores puede objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválido este párrafo de la ley, ya que es una facultad exclusiva del Presidente de la República el nombramiento y remoción de los empleados de la Administración Pública Federal, salvo en los casos señalados en la Constitución.

Diversos estudios señalan al sector de telecomunicaciones mexicano como una de las áreas en que se requiere mayor competencia. Los especialistas atribuyen esta situación a la existencia de la doble ventanilla, entre la Cofetel y la SCT, por lo que es fundamental la eliminación del traslape de funciones.

Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como dotar de poder de sanción a la Cofetel fueron otros de los temas abordados en la reunión.

"¿Tenemos la capacidad de regular al sector de telecomunicaciones o al sector de comunicaciones convergentes? o ¿tenemos la alternativa de regular por segmentos? Claramente, existen segmentos que nacieron en competencia, como la Internet, en contraste con los servicios móviles, pero sobre todo los fijos. Después de 20 años de privatización, nueve de cada 10 líneas están en una empresa. Estamos más cerca del monopolio, por mucho, que de una competencia efectiva, lo cual debe ser uno de los objetivos de la regulación".

Ernesto Piedras
Director General de The Competitive Intelligence Unit

Comienzo por preguntar: ¿tenemos el sector de telecomunicaciones que queremos y necesitamos como país? La respuesta es no.

La tecnología que se usa en nuestro país es la misma que la utilizada en el resto del mundo y las empresas que operan en México son esencialmente las mismas que en otros países. Los usuarios preferimos más servicios de telecomunicaciones, de la misma manera que lo exigen usuarios en otras naciones. El factor que explica el desempeño diferenciado entre México y otros países, es decir, la subpenetración que tenemos en servicios fijos, móviles y banda ancha, en esencia, se deriva de la mala regulación del sector.

Ante este escenario, surge una segunda pregunta: ¿tenemos la gobernanza del sector de las telecomunicaciones que necesitamos? Y, otra vez, mi respuesta es negativa.

EL PROBLEMA DE LA *DOBLE VENTANILLA*

Tenemos la muy mencionada *doble ventanilla*; existen dos autoridades sectoriales, una para diseño de política sectorial y otra para ejecución regulatoria. Además, existen otras entidades involucradas, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la CFC, la Cofemer y la Profeco todas opinando en el proceso de regulación del sector de las telecomunicaciones.

Aunque éste no es el escenario más eficiente, sin embargo, es mejor que el anterior a la reforma de 2006. En ejercicios pasados, se veía a la Cofetel absolutamente capturada. Hoy en día, aún con muchas partes involucradas, creo que posee mayor autonomía.

Sería importante revisar la estructura y el marco de operación de la Cofetel, así como los mejores ejercicios internacionales relativos a la gobernanza del sector. En especial, los ejemplos de países en que existe una sola autoridad, como en el Reino Unido (Office of Communications), Chile (Superintendencia de Telecomunicaciones) y Estados Unidos (Federal Communications Commission).

Existen ejemplos de autoridades que mandan señales claras a un mercado que necesita, precisamente, eso: reglas claras, estables y conducentes para el desarrollo de un sector que requiere grandes cantidades de inversión, lo cual abona a la productividad y competitividad del país. En México, la regulación inadecuada ha provocado que no exista inversión al ritmo que se requiere, para expandir en el país la cobertura de servicios de telefonía fija, móvil, Internet y cable.

Existe una confusión —derivada de la *doble ventanilla*—, cuyo resultado se puede observar en una serie de indicadores reiteradamente denunciados, incluyendo la lentitud en el otorgamiento de concesiones y permisos, así como la carencia de información. La Cofetel tiene una estructura adecuada, pero con limitaciones en cuanto al poder de sanción.

La experiencia histórica y política de México muestra que no sabemos compartir atribuciones, lo que en la actualidad se observa con claridad en la regulación del sector de telecomunicaciones. Entonces, desde la visión de mercado y de impacto regulatorio, se debería aspirar a una estructura única que incorpore regulación y definición de la política pública. Las mejores experiencias que encuentro son de órganos únicos, autónomos, con fortaleza suficiente y con capacidad de sanción. Los mejores ejemplos no incluyen duplicación de funciones.

SOBRE EL MANDATO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA COFETEL

La Cofetel tiene como mandato promover la cobertura, la calidad y el precio. Sin embargo, el regulador debe tener más clara su principal área de impacto. En este sentido, la satisfacción de los usuarios —personas y empresas— constituye el mejor indicador de desempeño.

Un punto de denuncia, que no me canso de destacar, es que hoy en día no contamos con indicadores del desempeño de la Cofetel; aunque la Auditoría Superior de la Federación realizó en 2002 una auditoría de desempeño del organismo regulador. De igual manera, me parece muy valioso el documento

"Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México", realizado por el CEEY. En ambos ejercicios, la Cofetel sale muy mal parada.

Por ello, se debe revisar el marco de operación de la Cofetel para evaluar el desempeño. En este sentido, existen dos dimensiones de la evaluación: primero, estudiar si el mandato está orientado a las necesidades y mejores prácticas del sector; y segundo, si existe una ejecución satisfactoria de dicho mandato.

Los indicadores que tenemos para evaluar a la Cofetel son insatisfactorios: subpenetración móvil y subpenetración fija, así como banda ancha muy cara y muy limitada. México tiene una penetración de banda ancha inferior a 10 por ciento, mientras Argentina, Brasil y Chile manejan un rango que oscila entre 15 y 18 por ciento (ni qué decir de los países desarrollados). Como se ve, tenemos un claro rezago, cuando la tecnología y las empresas son las mismas. Por tanto, es la regulación la que tiene una estructura no óptima para la operación del sector.

SOBRE LA REGULACIÓN DEL SECTOR

Los países que han avanzado satisfactoriamente tienen, en cuanto a sus indicadores de penetración de servicios de telecomunicaciones, lo que en economía se denomina *regulación efectiva.*

La aspiración para México, y para la Cofetel, debe ser llegar lo más pronto posible a un escenario en el cual se pueda desregular. Pero en ninguna de las iniciativas hasta hoy presentadas en el Legislativo veo un diagnóstico de la situación actual. Debido a que no existe receta única, debemos crear nuestro propio diagnóstico, identificar los problemas de fondo y generar soluciones innovadoras y viables. A través de un programa regulatorio de mediano y largo plazos, México debe promover la regulación efectiva, sólo así podrá acercarse a experiencias internacionales de éxito.

Para empezar esta tarea, valdría la pena pensar en el mercado mexicano como semejante al de Estados Unidos en 1975 o 1982, en lugar de los mercados europeos de hoy día. En el proceso debemos tener cuidado de no aplicar fórmulas de regulación o desregulación que no correspondan a la temporalidad y a la maduración de nuestro contexto.

A esta sugerencia procede preguntar: ¿tenemos la capacidad de regular al sector de telecomunicaciones o al sector de comunicaciones convergentes? o ¿tenemos

la alternativa de regular por segmentos? Claramente, existen segmentos que nacieron en competencia, como la Internet, en contraste con los servicios móviles, pero sobre todo los fijos. Después de 20 años de privatización, nueve de cada 10 líneas están en una empresa. Estamos más cerca del monopolio, por mucho, que de una competencia efectiva, lo cual debe ser uno de los objetivos de la regulación.

Una virtud de las iniciativas regulatorias de hace dos y tres décadas es que fueron avanzando conforme nacían tecnologías comerciales. Hoy poseemos mercados más o menos maduros, a los que debemos regular; pero, al parecer, vamos a enfrentar muchos problemas si regulamos genéricamente el sector, que ya no es sólo de telecomunicaciones.

RECOMENDACIONES

Dar verticalidad de gestión a la Cofetel, es decir, capacidad de gestión integral. Me preocupan mucho los tiempos. Con frecuencia se habla en la industria del *time-to-market*, de la capacidad de avanzar al ritmo de la tecnología para llegar a mercados. Así, por la experiencia que hemos tenido, me queda claro que en México hemos carecido del *time-to-regulate;* la regulación corre demasiado detrás. Eso mata negocios, mata inversiones y mata servicios para el país.

La gestión integral del mayor número de procesos posible debería estar en una sola instancia; en este caso, la Cofetel, incluyendo concesiones, permisos y registros tarifarios. Con esto contribuiríamos a eliminar buena parte de esa *doble ventanilla* y a fomentar la operación eficiente. En la actualidad, la duplicidad de funciones genera confusión nociva para el sector.

Por otro lado, debe ser revisada la definición misma del mandato y su objetivo, tanto de la Cofetel como de la SCT, además de los indicadores de desempeño.

Asimismo, me parece que se torna relevante el Consejo Consultivo de la Cofetel, de reciente reconstitución; aunque nunca funcionó, debe hacerse un esfuerzo para que lo haga.

Cuando hablamos de tecnología, lo hacemos con respecto a la convergencia y a la integración. Dicha convergencia impacta y mueve los mercados, empresas y ciudadanos. Entonces, sería adecuado tener el marco institucional y la estructura de gobernanza pro-convergencia. Puesto que ya se fusionaron las leyes de telecomunicaciones, radio y televisión, habría que hacer un ejercicio

de integración efectiva, como sucedió en Inglaterra con la Ofcom, institución con marco legal para sumar a los segmentos.

En síntesis, al haber detectado en el tiempo las tareas de la regulación, resulta necesario analizar la estructura que nos conduciría, más rápido y con mayor impacto, a esos resultados de penetración y acceso buscados. Sin embargo, antes de determinar qué estructura implementar, debemos saber para qué tareas necesitamos al regulador.

Quizá estamos pensando hoy en un Ofcom y debemos pensar en un Oftel (Office of Telecommunications). Tomar un órgano regulador de hace 12 años puede ser más apropiado; pero, otra vez, basados en diagnósticos que actualmente carecemos.

"La línea entre la regulación y la política es tenue y difícil de establecer. Sin embargo, lo que sí es claro es que en la regulación debe existir una política regulatoria de mediano y largo plazos."

César Hernández Ochoa
Director General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía

La existencia y el manejo de la Cofetel es un tema muy controvertido, que se ha venido tratando desde que nació la institución. Quizá uno de los elementos más interesantes sería hacer una revisión de todas las iniciativas presentadas desde la *Ley Federal de Telecomunicaciones* de 1995.

La primera iniciativa, que buscaba darle mayor autonomía a la Comisión, fue presentada por la diputada Gómez Mont. Desde entonces, prácticamente todas las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, incluyendo las de meses recientes, retoman una serie de temas que, de alguna manera, reflejan un debate que no hemos sido capaces de superar. Reflejan, además, un desacuerdo fundamental sobre cuál es el papel de los órganos reguladores, cuál es el grado de autonomía que deben tener y cuál es la relación que deben guardar respecto del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Son temas que pueden ser resueltos de muchas maneras, pero para los cuales, en el caso mexicano, no hemos sido capaces de encontrar un equilibrio. No es una falta atribuible sólo al Poder Legislativo, ya que también el Ejecutivo ha sido incapaz de impulsar una propuesta que genere un consenso y los equilibrios aceptables para la mayor parte de los actores.

PROBLEMAS DE ORIGEN: LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA AUTONOMÍA DE LA COFETEL

En primer lugar, la ley de 1995 ordena la creación de la Cofetel, mediante un transitorio, para regular el sector de las telecomunicaciones. El único consenso en este punto fue la creación del regulador.

Posteriormente, con el decreto de creación y el reglamento de la SCT, la Cofetel adquiere estructura y comienza a operar. Una década después, en 2006, mediante las reformas a las leyes de telecomunicaciones y radio y televisión, se reconoce en ley a la Cofetel, con las facultades que tenía, más algunas otras en materia de radiodifusión.

Entonces, comienza una serie de disputas legales. La más famosa de todas es la acción de inconstitucionalidad 26/2006, con la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalida algunas de las disposiciones de las reformas de abril de 2006, pero no las relativas a la autonomía de Cofetel, dando un espaldarazo al diseño institucional establecido en la ley, salvo por un muy importante detalle: el requisito de la no objeción senatorial de los nombramientos de los comisionados.

La acción de inconstitucionalidad se resuelve después de dos o tres controversias constitucionales, discutidas en las semanas anteriores (relacionadas con Notimex y la CFC). Con base en esa resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comienza a delinear una doctrina constitucional para insertar a los órganos autónomos en los moldes del sistema jurídico y la doctrina mexicana. Se trata de una concepción de los órganos descentralizados o desconcentrados como figuras que, de alguna manera, son las manifestaciones de la autonomía técnica en el órgano jurídico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el Senado puede objetar los nombramientos en órganos descentralizados, mas no así en los desconcentrados.

Bajo la figura de órgano desconcentrado, modelo más utilizado para reguladores con autonomía técnica, el Congreso no tiene mayor participación, por ejemplo, en un tema tan importante como el de la objeción o la ratificación de los comisionados de los órganos reguladores.

Por ello, los tres principales partidos —PAN, PRI y PRD— han presentado importantes iniciativas, en las que se proponen tres modelos de autonomía: que el órgano regulador de telecomunicaciones sea un desconcentrado, que sea un descentralizado no sectorizado, o bien como un órgano constitucional autónomo.

SOBRE EL MANDATO, LA AUTONOMÍA Y EL DESEMPEÑO DE LA COFETEL

Existen otros temas no explorados en el debate, pero que son muy importantes. Por ejemplo, pensemos en ¿qué tan capaz ha sido la Cofetel para desarrollar su misión?, ¿cuáles son sus capacidades internas?

Cuando la Cofetel fue creada, se estableció como un órgano que debía contar con amplios recursos para sostener a muchos mandos medios. Un poco lo contrario a la SCT, en la cual pocos mandos concentraban áreas tan importantes como la radio o la telefonía.

En la Cofetel existe un gran número de directores generales, coordinadores generales y comisionados. Es un órgano bajo un esquema en el que se puede contratar cuadros de mucha capacidad técnica. La primera pregunta consiste en si ese enorme gasto realizado por un Estado relativamente pobre, o al menos de nivel de ingresos medio, como el mexicano, se ha justificado en términos del desempeño observado en el sector.

Como juicio preliminar, la respuesta es negativa, porque hemos canalizado muchos recursos a un órgano regulador que ha sido poco efectivo. En general, no hemos sido capaces de generar ese contenido técnico efectivo que genere políticas públicas que la población reconozca como útiles.

Es un tema muy importante porque cuando nacen los órganos reguladores, sobre todo en Estados Unidos, pocos obtienen la autonomía de inmediato. El Banco de México, por ejemplo, ha ido creciendo en autonomía de forma gradual, con base en una serie de actuaciones reconocidas como capaces e informadas.

Una de las paradojas del caso mexicano es que, con un desempeño regulatorio relativamente mediocre, la Cofetel ha ido creciendo en su autonomía, como si fuera una decisión o una presión de la propia industria o de los actores, pero desvinculada al mérito del organismo.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA COFETEL

Otro tema poco presente en el debate, pero muy importante, es la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de participación ciudadana.

Muchas veces se contrasta, de manera un tanto engañosa, el desempeño del regulador de las telecomunicaciones en México con su equivalente en Chile, el cual está dentro del esquema tradicional de dependencia al Ejecutivo. Sin embargo, el regulador chileno es un caso de éxito: un regulador capaz, informado y transparente en sus decisiones; mientras que en México se observa opacidad y poca resolución.

Independientemente del modelo que se utilice, es importante que en las comisiones reguladoras existan mecanismos efectivos para que, en los diversos procedimientos, participen los afectados, incluso los propios consumidores. Es importante, pues, que exista transparencia en las decisiones y en los lineamientos y criterios. Sólo así se podrá evaluar si el órgano responde al interés público.

Dos temas me parecen muy importantes. Uno, es la planeación a mediano plazo. Por ejemplo, en la Federal Communications Commission (FCC) una de las funciones informales más importantes del presidente de la comisión es fijar la visión del regulador. En México no ha existido una visión de mediano y largo plazos. El otro problema es la transparencia y, sobre todo, la generación de información. En la FCC y en los órganos del ámbito europeo hay reportes sobre el estado de la competencia en los mercados locales, en los de larga distancia o en el de banda ancha. La Cofetel en toda su historia no ha producido un solo reporte de esta naturaleza.

Dichos reportes poseen la virtud de dar una dimensión cuantitativa al debate, lo cual ha faltado en México, y muestra la ausencia de visión de mediano y largo plazos de la política mexicana de telecomunicaciones.

¿UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA TODO EL SECTOR?

Algo que nos falta en México, o que nos ha faltado hasta cierto punto, es la demanda social de acciones coordinadas por parte de las diferentes instituciones del Estado. Hasta el día de hoy, parece que todos los poderes que integran al Estado son incapaces de coordinarse o de establecer una política reguladora coherente del sector de las telecomunicaciones.

Como ejemplo contrastante, hay que señalar que las comisiones reguladoras en Estados Unidos nacieron en el mismo momento en que se dieron las grandes luchas contra los monopolios, entre finales del siglo XIX y principios del XX. En este caso, se gestó una lucha en la cual todos los integrantes del Estado estaban del mismo lado. Por el contrario, lo que observamos en México es una lucha del Estado contra sí mismo, en la que el Poder Judicial suspende acciones de los órganos reguladores, o en algunas ocasiones, el Legislativo va en contra de lo propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ése es uno de los grandes desafíos para México: ver a la regulación de las telecomunicaciones como un tema de interés público y que las instituciones y órganos del Estado sean capaces de caminar en la misma dirección. Lo anterior, se logró en Estados Unidos con un impacto muy positivo en la distribución del ingreso y el crecimiento de su economía.

Con respecto a la coordinación entre reguladores de competencia y del sector, existe un debate entre economistas. Coincido, por ejemplo, con Jean Tirole y Lafont, en el sentido de que hay un complemento entre los reguladores

sectoriales y de competencia. Es mucho lo que se puede hacer cuando las autoridades trabajan de forma conjunta y cada una se especializa en lo que hace mejor, como ha sucedido, por ejemplo, en el área de licitaciones.

SOBRE POLÍTICA Y REGULACIÓN: EL DILEMA DE LA *DOBLE VENTANILLA*

Con relación a la existencia de dos órganos que regulan el sector, el tema es de coordinación. En el caso español, la Comisión de Mercado de Telecomunicaciones está adscrita a un ministerio, pero la propia ley establece, con mucha claridad, que la adscripción es para la mejor coordinación, no para algún tipo de subordinación jerárquica.

La línea entre la regulación y la política es tenue y difícil de establecer. Sin embargo, lo que sí es claro es que en la regulación debe existir una política regulatoria de mediano y largo plazos. Por ejemplo, los procesos lentos y complejos, como los modelos de costos para la interconexión, deben estar en manos del órgano regulador. Pero, probablemente, habrá otras funciones que estén mejor en manos del ministerio. En el caso mexicano, considero que en la política de telecomunicaciones el Estado debe intervenir más.

La demarcación entre regulación y política de Estado existe y es positiva, pero debe ser coordinada.

Para resolver el problema de coordinación debe eliminarse la *doble ventanilla,* pues la concentración de las funciones regulatorias, paradójicamente, facilita que la política se coordine con la regulación y viceversa.

Lo que hoy día genera muchos roces es que la SCT puede revisar lo que hace la Cofetel. Otros problemas incluyen el bajo presupuesto y la falta de personal. También, hay que mencionar que la operación regulatoria en México es increíblemente burocrática, dada la intervención de la Cofetel y la SCT para el proceso de otorgamiento de permisos y concesiones. Dar la misma tarea a dos personas es una mala idea.

Eliminar la *doble ventanilla,* aunque implica favorecer a una de las partes, sería una medida que eliminaría esos roces, que tanto debilitan la acción del Estado en conjunto y debilitan las tareas de coordinación.

RECOMENDACIONES

Todas las atribuciones que posee la SCT en materia de telecomunicaciones deberían ser otorgadas a la Cofetel. Así, la Comisión tendría las mismas potestades para radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo la potestad de sanción.

El recurso de revisión debe ser eliminado, en concordancia a como funciona en otros países. En España no existe recurso de revisión contra las resoluciones de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, lo cual está previsto en la *Ley de la Administración Pública Española.*

La interconexión es el área en que la Cofetel ha sido menos efectiva, aunque no es una historia de total derrota.

El regulador debe ser rector, proteger la competencia, proveer la cobertura social y generar el desarrollo eficiente. El mandato actual me parece adecuado. Sin embargo, el objetivo que menos se ha cumplido es el de la rectoría. Si hay algo que caracteriza a la Cofetel es ser un regulador débil, donde el Estado no ejerce una sana rectoría.

"¿Por qué las discusiones han sido al revés? En ningún momento se ha establecido un debate serio sobre cuál debe ser la visión del sector telecomunicaciones en México. Y si no tenemos esa visión, probablemente el camino no llegará a donde queremos. Entonces, la discusión debería de ser: cuál es la visión, cuáles son los objetivos; y de ahí, partir a cuáles son las instituciones que requerimos."

Ernesto Flores Roux
Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas

Estamos ante una discusión bastante complicada y es difícil, porque la estamos haciendo al revés. Se hizo al revés en 95 y se ha hecho al revés a lo largo de las diferentes discusiones que se han tenido. Lo que sí podemos ver en 2010 es que México no posee un sector de telecomunicaciones acorde a sus necesidades.

¿Por qué las discusiones han sido al revés? En ningún momento se ha establecido un debate serio sobre cuál debe ser la visión del sector telecomunicaciones en México. Y si no tenemos esa visión, probablemente el camino no llegará a donde queremos. Entonces, la discusión debería de ser: cuál es la visión, cuáles son los objetivos; y de ahí, partir a cuáles son las instituciones que requerimos.

Consideremos que para cualquier sector, como telecomunicaciones, energía o transportes, insumos básicos para la productividad de la economía, existen tres elementos que debemos entender muy bien, pues sus papeles son muy distintos: el agente de la política, el dueño y el regulador.

En las décadas de los setenta y los ochenta, por no ir más atrás, el Estado desempeñaba los tres papeles en el sector de telecomunicaciones. El Estado era dueño de Telmex y, al mismo tiempo, definía la política bajo un esquema de autorregulación. De hecho, es precisamente el problema que tenemos hoy día en el sector energético.

La decisión en 1990 fue separar y crear una entidad bicéfala; es decir, alguien que hace política y regulación, por un lado, y una empresa privada que opera el servicio, por otro lado. Con la ley del 95 se separaron las tres funciones, se dividió en la parte del dueño, se creó un órgano regulador y se mantuvo la política bajo el Ejecutivo, en la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT.

Sin embargo, esa separación de cabezas no se hizo bien, pues lo que se generó fue una estructura de la llamada *doble ventanilla*. Ante este esquema, las empresas no saben con quién acudir.

Institucionalmente es incorrecto que la SCT pueda revertir una decisión de la Cofetel. Por ello, si no conseguimos separar bien estos tres papeles, haciendo que las reglas de interacción estén claras y no haya traslapes, el sector no avanzará.

¿POR QUÉ REGULAMOS? HACIA UNA VISIÓN INTEGRAL DEL SECTOR

Una pregunta indispensable es ¿por qué estamos regulando? Ésa es otra discusión, la cual no veo que se esté realizando.

La regulación debe cumplir con tres papeles: primero, se debe regular todo aquello que afecta a la salud, por ejemplo, la normatividad técnica sobre la potencia de los celulares y de las antenas, o la protección de un cable. Esta tarea es una función genérica que debe aplicar para cualquier regulador.

El segundo, es la seguridad pública y personal. El tercero, es la competencia. Respecto a esta última, las reglas tipo *ex ante* deben promoverla, pero una vez alcanzado el mercado competitivo, la Cofetel no debería tener ningún papel, pues la competencia correspondería a la CFC, mediante la aplicación de reglas *ex post*.

Éstas son el tipo de preguntas que primero deberíamos hacer, siempre con una visión del sector para 10, 15 y 20 años. A su vez, eso debería traducirse en estructuras de gobierno que permitan alcanzar los resultados. Dicha discusión no se ha tenido, por eso continuamos realizando pequeños cambios, sin considerar una visión integral del sector.

Todas las iniciativas presentadas al Legislativo, hasta ahora, se enfocan sólo en pequeños ajustes, lejanos al fin último de qué es lo que queremos como país, qué es lo que queremos como sector y cuáles son las condiciones de gobierno que nos van a permitir que lleguemos a eso.

Hoy, el Estado actúa como dueño en todos los segmentos de las telecomunicaciones, en la televisión, en las redes de transporte y en las redes locales (tiene concesionado espectro para la prestación de servicios).

En efecto, es una tendencia de reversa, de naturaleza por completo perversa, pues lo único que provocará será ahuyentar al capital privado. Los invito a que vean y estudien con cuidado el *Plan Nacional de Banda Ancha,* recién publicado en Estados Unidos por la FCC, ejercicio que constituye un ejemplo de cómo hacer las cosas. Sin importar si estamos o no de acuerdo con el contenido, es un proceso guiado bajo una visión.

Lo primero que permitió a la FCC instrumentar dicho plan fue la definición de su papel. La FCC actuó bajo una visión de largo plazo, apoyada por un panel de expertos en telecomunicaciones y mediante un proceso democrático amplio de consultas públicas, ejercicio en el que todos los procesos eran abiertos. Al final, el regulador emitió recomendaciones para sí mismo, pero también para el Ejecutivo y el Congreso. Este papel no lo tiene la Cofetel, y no lo tiene nadie en México.

Por lo anterior, es importante definir de manera muy clara las funciones de la Cofetel y la SCT. La visión política y de regulación es correcta, pero hay que precisar los límites. Por una parte, la regulación, entre menos dependa de la política, mejor. Por otra, anular su función política, minimiza los riesgos implicados en que un solo órgano concentre todas las atribuciones.

RECOMENDACIONES

Es relativamente sencillo dividir las atribuciones en tres conjuntos: las relativas a hacer política, las de regular y las relacionadas a estos dos aspectos, que pueden estar de un lado o de otro. Es necesario entender los procesos y el origen de la doble ventanilla y resolver los traslapes que sólo generan confusión.

Otro asunto fundamental es que la SCT no pueda detener o revertir las decisiones de la Cofetel, ya que no es un procedimiento correcto de política pública, a menos que deseemos la falta de transparencia y la corrupción. Es importante que la Cofetel sea por completo independiente de la SCT en cuanto a la toma de decisiones.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

En 1924, por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional Bancaria (CNB), como órgano desconcentrado de la SHCP. En abril de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, consolidando en un solo órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, las funciones que correspondían a la CNB y a la Comisión Nacional de Valores.

La Comisión tiene como objetivo supervisar y regular a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, con la finalidad de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Como parte de las facultades de la Comisión destacan: supervisar a las entidades financieras; emitir la regulación a la que se sujetarán; dictar normas de registro de operaciones; fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera; autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo; ordenar la suspensión de operaciones de las entidades; e imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes.

La Comisión cuenta con una Junta de Gobierno, integrada por diez vocales; el Presidente de la Comisión, quien lo es también de la Junta; y dos Vicepresidentes de la propia Comisión. La SHCP designa a cinco vocales y el Banco de México a tres. Además, las comisiones nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro cuentan con un vocal, cada una. El Presidente es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Los expertos coincidieron en que la Comisión requiere mayor autonomía y en la necesidad de disminuir la carga regulatoria en el sector financiero, por lo cual es indispensable que se regule por funciones y sea revisada la distribución de atribuciones entre la Comisión, la SHCP y el Banco de México.

También se consideró de vital importancia que se continúe regulando a las cooperativas y cajas de ahorro, además de revisar y ampliar el seguro de depósito y las cuotas de supervisión.

"Es necesaria una revolución regulatoria en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En definitiva, una regulación por riesgo y funciones, en lugar de etiquetar a cada intermediario financiero, conduciría a un sistema regulatorio mucho más eficiente."

Patricia Armendáriz Guerra
Directora General de CREDIPYME

SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS REGULADORES BANCARIOS

En el estudio realizado por el CEEY sobre órganos reguladores, el panel relacionado con la CNBV concluyó que ésta requiere mayor autonomía, ya que la Comisión ha estado sujeta a las decisiones, en muchos casos políticas, de la SHCP, no obstante ser un órgano totalmente técnico e independiente. En lo personal, he sido testigo de interferencia sobre la Comisión para fines políticos.

Otro tema que merma la competitividad del sector se refiere al traslape regulatorio entre los diferentes reguladores, lo que impone costos de regulación muy altos, además de que inhibe la participación de jugadores y afecta la competitividad del sector. Cada regulador siente supremacía sobre los otros y, por ello, no existe una interacción eficiente entre éstos.

Otro asunto muy discutido en este panel fue el de impulsar el desarrollo del sistema bancario, como uno de los objetivos de la Comisión. Todos sabemos que el sistema bancario mexicano está altamente concentrado y presenta características monopólicas; los dos principales bancos de este país, que por cierto no son mexicanos, acumulan más de 60 por ciento de los depósitos bancarios.

Para que se desarrolle la bancarización en este país es necesaria mayor competencia, y la Comisión, por ley, debería de tener ese mandato, así como el de impulsar la competitividad del sector. Con un mandato de esta naturaleza, de forma automática, la Comisión podría considerar eliminar muchos costos regulatorios.

Otro tema relevante, que aún sigue sobre la mesa, es la cobertura de la Comisión. Existen muchos intermediarios pequeños que, si los sumamos, no por el tamaño de activos que consideran, sino por el número de depositantes que poseen, pueden generar un problema sistémico serio en México. Existen ejemplos en países como El Salvador y Colombia, donde un grupo de pequeños intermediarios han generado corridas bancarias muy fuertes.

La Comisión debe poseer una cobertura total y absoluta de todos los intermediarios que capten depósitos en el país. Todavía no la tiene, y no es porque no quiera, sino porque le faltan recursos.

La Comisión también presenta un problema serio de servicio civil de carrera. Durante mucho tiempo fue la cuna de carreras técnicas importantes y de mucho respeto, pero ahora las prestaciones económicas y la falta de desarrollo de recursos humanos han provocado que muchos funcionarios hayan dejado la institución y que existan pocos incentivos para atraer gente valiosa. Ello, a pesar de que existen recursos para destinarlos a ese fin. Sin embargo, la normatividad interna no lo permite.

SOBRE LAS INICIATIVAS DE REFORMA PENDIENTES EN EL CONGRESO

Con relación a las iniciativas pendientes de dictamen, obviamente todos estamos de acuerdo en la iniciativa que busca prohibir a las instituciones de crédito, afianzadoras y aseguradoras que discriminen sus servicios a usuarios discapacitados; esto debe quedar explícitamente regulado en la ley.

Estoy en completo acuerdo con la iniciativa que propone que las calificadoras de riesgo registren a sus analistas en la Comisión, pues esto podría mejorar la capacidad técnica de las calificadoras, que ha estado en duda, con relación a la reciente crisis en Estados Unidos.

También apoyo la iniciativa que propone mayores medidas de seguridad de las tarjetas y todo lo relativo para impedir los fraudes. Asimismo, es muy importante la mejora de ese servicio del sistema bancario hacia sus usuarios.

Por otra parte, existen tres temas en los que no estoy de acuerdo. Respecto del primero, se está haciendo un intenso cabildeo en el Congreso para excluir a las cajas de ahorro de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*. Las cooperativas y las cajas de ahorro deben estar reguladas, porque dichos intermediarios captan recursos directamente del público, principalmente de pequeños depositantes. El Estado debe garantizar el sano desarrollo de estas actividades y evitar corridas financieras que dañen a los depositantes.

Ya hemos tenido malos ejemplos. Uno de ellos fue el fraude de la caja de ahorro El Arbolito, en el que el Estado armó un pequeño Fobaproa para hacer frente a las reclamaciones de cientos de miles de personas, pues aunque no estaban cubiertas por el seguro de depósito, sí generaban un problema de carácter político muy fuerte.

Ahora, tenemos una caja de ahorro que quebró en Oaxaca. También en este caso el gobierno, de manera silenciosa, se hace cargo del problema, pues los afectados son grupos vulnerables de bajo ingreso.

Por lo anterior, no estoy de acuerdo con dicho cabildeo. Además, cabe señalar que algunas de estas instituciones también realizan actividades de lavado de dinero.

Existen otras dos propuestas para limitar las tasas de interés en las casas de empeño. No estoy de acuerdo con ello, principalmente porque no tenemos los recursos para regular y supervisar efectivamente a las miles de casas de empeño que existen en el país.

Además, si limitamos las tasas en este país incurrimos en racionamiento de crédito. Por ejemplo, cuando se establece un salario mínimo en el mercado laboral, todos aquellos trabajadores dispuestos a trabajar por menos quedan fuera del mercado. Lo mismo sucedería si se regula la tasa de interés. Todos los sujetos de crédito dispuestos a pagar tasas altas porque su riesgo es muy alto, quedarían fuera del mercado.

Tampoco estoy de acuerdo con la iniciativa que propone prohibir a los funcionarios de la Comisión a invertir en sociedades de inversión. No se les debe limitar y discriminar de esa forma, primero porque sus condiciones salariales son bajas; además, porque es mentira que cuenten con información privilegiada para tomar ventaja de su posición al efectuar dichas inversiones.

HACIA UNA REGULACIÓN FLEXIBLE

Es necesaria una revolución regulatoria en la CNBV. En definitiva, una regulación por riesgo y funciones, en lugar de etiquetar a cada intermediario financiero, conduciría a un sistema regulatorio mucho más eficiente.

La Comisión debería regular por productos, funciones y actividades, además de contar con suficientes recursos para tal efecto.

Los problemas que observamos en la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* están relacionados con la sobrerregulación, dicha normativa supone que se trata de banqueros bisoños, por lo que se les limita demasiado, ya que existe el miedo de soltarlos para que verdaderamente hagan su ejercicio de captación y colocación.

Deseo hacer hincapié en que el reciente problema económico que se presentó en Estados Unidos y en el resto del mundo fue que se contagió todo el sistema bancario, cuyo resultado fue la migración de la inversión a instrumentos mucho más sofisticados, como los derivados.

Por ello, no cerremos los ojos ante esa posibilidad. México ya es un jugador importante en el mercado de derivados. Debemos proteger al depositante en todos los ámbitos. Es importante regular de forma integral, viendo hacia adelante y previendo crisis financieras.

Por lo mismo, debemos enfocar nuestros esfuerzos regulatorios en todos aquellos organismos que capten depósitos del público. No gastemos nuestros esfuerzos en instituciones que dan crédito y no captan depósitos.

Finalmente, es necesario revisar de nuevo el seguro de depósito, ya que puede ser un tigre sin dientes, porque cuando se presentan las crisis bancarias, el seguro resulta insuficiente, quitando la disciplina al mercado.

RECOMENDACIONES

En la parte de la autonomía, insisto en que la captura política es muy fuerte; por ello, es importante que la Comisión esté aislada de la SHCP.

En Canadá, el equivalente a la Comisión depende de la Secretaría de Hacienda, pero sus funciones están perfectamente separadas. En Colombia, la Comisión es totalmente independiente.

Es importante que continúe el gobierno corporativo de la Comisión, incluyendo en su Junta de Gobierno a la SHCP y a las demás comisiones. Además, que se integre a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef), para favorecer decisiones colegiadas e institucionales, pero transparentes.

Otro asunto muy importante es que el supervisor pueda denunciar y posea una protección expresa, práctica que ya se está llevando a cabo en todo el mundo.

Para efectos de autonomía, también se podría considerar adscribir a todo el aparato supervisor dentro del Banco de México, ya que goza de autonomía constitucional. Es muy agresiva la propuesta, pero ya lo están implementando muchos países. Con ello se evitaría la duplicación de funciones y se tendría autonomía.

En materia de traslape, tengo dos propuestas muy claras. La primera: regular por productos. Por ejemplo, fianzas y arrendamiento son asimilables al crédito. La segunda: obligar a la Comisión y al Banco de México a que homologuen sus reglas cuando se trate de la regulación de un mismo producto.

Con relación al seguro de depósito, es importante destacar que la captación se efectúa cada vez más a través de intermediarios más sofisticados, que no necesariamente son los bancos. El problema es que nuestro consumidor, es decir, nuestro depositante pequeño, no está asegurado. Si se extendiera el seguro de depósito a casas de bolsa y otros intermediarios, por ejemplo, el mismo depositante sería más favorecido, porque las tasas que podría obtener en otros mercados y con otros intermediarios serían mucho mayores.

Por ello, el planteamiento de Estados Unidos viene por el lado de aislar a los bancos de otro tipo de sistemas de captación. Aquí en México podría ser de la forma contraria y, por qué no, plantear que todo sistema de captación sea supervisado y posea un seguro de depósito.

En este contexto, México no estuvo preparado para las finanzas populares. Aun cuando hemos peleado por la bancarización, cuando la tenemos enfrente, tanto en términos de acceso al crédito como por el grado del depósito, no estamos preparados para regularla, ni para incentivar su desarrollo.

Ésa es la verdadera banca popular que debemos impulsar. Y ya la tenemos. Existen más de mil microfinancieras en el país, pero no sabemos cómo regularlas. El problema de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* es que amarra demasiado a los intermediarios, por la cantidad de trabas establecidas para operar.

"Hoy se regula a las instituciones pero, en lugar de una licencia bancaria, el sistema regulatorio debería operar mediante una licencia financiera. De esta forma, se regularía a la institución, de acuerdo a las actividades realizadas por ésta; de igual forma, la institución sólo pagaría los costos asociados a la actividad que realiza."

Vicente Corta Fernández
Socio de White & Case, México

CARGAS REGULATORIAS EN EL SECTOR FINANCIERO

La alta concentración en el sistema financiero es resultado de una carga regulatoria muy pesada; tenemos una gran concentración en el sistema, así como barreras que inhiben la entrada de nuevos participantes. Existen inversionistas internacionales muy grandes que podrían interesarse en tener presencia en México, pero que no desean asumir el costo de ingreso y operación. Si tuviéramos licencias o mecanismos para permitirles la entrada, podríamos generar mayores condiciones de competitividad.

Debería ser una tarea permanente facilitar la presencia del sector financiero en todos los sectores de la economía. Uno de los elementos centrales de por qué la economía de este país no crece más, es precisamente la falta de penetración del sistema financiero y la ausencia de un flujo adecuado de servicios financieros y de crédito en todos los sectores de la actividad económica.

LOS PROBLEMAS DE LA REGULACIÓN

Aunque coincido con la necesidad de dar mayor autonomía a la CNBV, algunas facultades muy importantes deben quedar en manos de la SHCP, para evitar conductas que puedan llegar a ser extremas en términos de aversión, por ejemplo, al riesgo.

Con relación a las atribuciones, si se revisa la legislación, la distribución de atribuciones entre la SHCP, el Banco de México y la Comisión no tiene ninguna lógica.

En algunos casos, las autorizaciones de nuevos intermediarios le corresponden a la SHCP. En otras ocasiones le corresponden a las comisiones reguladoras. No queda claro el por qué el Banco de México regula los derivados.

El Banco de México tiene un enorme grado de autonomía; además, ha sido una institución muy importante para el sector financiero, porque se le ha considerado como la única instancia estable y creíble en el sector. No obstante, el nivel de madurez que ha alcanzado la Comisión, le permite a ésta asumir nuevas responsabilidades. Con esto, el Banco podría concentrarse en actividades de política monetaria.

En la parte de la autonomía, la estructura del Banco de México no sería el mejor entorno para la supervisión de estos intermediarios, pues el regulador necesita cierta permeabilidad con el resto de la administración pública.

La carga regulatoria de los intermediarios financieros sigue siendo muy alta, lo que se ha traducido, en algunos casos, en verdaderas barreras de entrada para muchos nuevos participantes. En mi opinión, una persona o un grupo que acredite solvencia moral, técnica y patrimonial, debería tener acceso al sistema financiero. A partir de ahí, se debería definir qué actividades pretende realizar.

Hoy día, si un participante desea ser un banco, sin importar su tamaño o espectro de actividades, debe tener una licencia bancaria completa, igual que la de los bancos más grandes del país. Así, muchas de las actividades para las que tienen autorización, simplemente no las realizan. Son cargas regulatorias que no generan ningún valor y, por el contrario, generan costos ociosos e inhiben la competencia.

México ha tenido desarrollos importantes, como la creación de los bancos de nicho, licencias más acotadas con menores requerimientos de capital y un catálogo menor de actividades. Sin embargo, propondría un esquema general con el que la regulación esté en función de las actividades a realizar.

Otro tema muy importante es el relativo a las cuotas de supervisión. Quien realiza actividades financieras, al generar externalidades y riesgos para la sociedad, debe asumir por completo los costos de supervisión y regulación. La sociedad mexicana no tiene por qué asumir este costo.

El problema actual es que todas las cuotas de supervisión que cobra la Comisión, además de ser insuficientes, las entrega a la Tesorería de la Federación, y ésta, a su vez, las regresa como partida presupuestal. Por ese motivo no existen incentivos para que la Comisión cobre las cuotas de supervisión. Otra cosa sería si la CNBV dependiera de las cuotas que ella misma cobra.

El tema del seguro de depósito es muy importante, ya que todavía presenta muchas deficiencias. La primera, es que para el usuario de los intermediarios no es claro si cuenta o no con seguro de depósito.

Hoy día, sólo existe para los depósitos bancarios. Cuando la crisis de 95, existía un seguro para los bancos y para las casas de bolsa, pero debido a que el tema de las casas de bolsa fue un desastre, el seguro quedó limitado a los bancos. Hoy existen cajas de ahorro, así como diversas instancias que realizan operaciones, que a los ojos de los usuarios son muy parecidas a las de los bancos, pero el usuario no es consciente de que en estos casos el seguro no aplica. Hace falta, tanto en la parte del seguro de depósito como en el sector en general, mucha información y cultura financiera. En cualquier caso, el seguro debe ser prefondeado, ya que si las cajas de ahorro y las casas de bolsa van a tener el seguro, hay que cobrárselo.

No hay reglas en esto, pero la mayor parte de los reguladores siguen el modelo del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) de Estados Unidos. Nuestra nación es la única que posee un modelo en el que los ahorradores nunca pierden sus ahorros, lo cual no sucede en otros países. En la crisis financiera de Estados Unidos mucha gente perdió montos por arriba del seguro.

Pasando a otro tema, se ha mejorado mucho, pero se debe seguir afinando la forma de intervención a las instituciones financieras, incluyendo la toma de control y disposición de activos. Existe una diferencia brutal entre la manera en que interviene la Comisión y cómo intervienen las instancias financieras en Estados Unidos.

En cuanto a las capacidades internas de la Comisión, existe un deterioro de sus cuadros y de todos los supervisores, a pesar de que aún gozan de cierto reconocimiento. Muchos de estos funcionarios se están yendo a trabajar al sector privado y a otras áreas, porque el arreglo institucional de la Comisión no es el adecuado.

Debería existir una mecánica para que, sujetos a la lógica de austeridad que corresponde a un funcionario público y a una entidad gubernamental, se tenga flexibilidad en la forma cómo se asignan responsabilidades, compensa, capacita y contrata a los funcionarios, con la finalidad de generar condiciones interesantes para atraer al personal mejor capacitado.

EL PROBLEMA DE EJECUCIÓN DE LA REGULACIÓN

Un tema fundamental está relacionado con la calidad de la regulación de la Comisión y la efectividad de la supervisión.

La regulación es bastante buena, aunque existe un segmento importarte para desregular. No obstante, donde en realidad yace el problema es en la aplicación de la ley y la ejecución de los actos de autoridad, pues se aprecia cierta timidez y dificultad de las autoridades para realmente ejercer la fuerza del Estado.

Se han presentado casos importantes, como la caja de ahorro MAJAPARA, en la cual, a pesar de que había defraudación, no se intervino al intermediario. Además, aunque había una inspección constante para tratar de evitar actos irregulares, no fue sino hasta que dicha caja entró en quiebra cuando el juez ordenó la intervención de la Comisión.

También debería sancionarse a los funcionarios que no actúen cuando lo tengan que hacer. En la actualidad, se castiga el actuar, pero la omisión nunca se revisa. Por ende, hay que balancear esta ecuación, para que se sancione tanto la acción como la evasión de responsabilidad por omisión. Existe cierta experiencia regulatoria sobre la exigencia a los funcionarios o a los órganos para justificar sus decisiones. Por ejemplo, el funcionario podría dejar una ficha técnica en la que asiente los motivos de esa decisión, probablemente de carácter confidencial, aunque revisable por las instancias correspondientes.

SOBRE LAS PROPUESTAS PENDIENTES EN EL CONGRESO

Coincido en que la Comisión requiere más autonomía, a efecto de evitar interferencia política, sin llegar a ser un satélite que no reporte cuentas y se aísle de la realidad económica del país.

Para evitar el traslape de las funciones es necesario fusionar a la CNBV con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Todos están de acuerdo en que la función de las fianzas es una operación de crédito que debe ser regulada por un órgano consolidado, el cual podría ser la Comisión.

Otro tema muy importante tiene que ver con la información disponible para el mercado. Algunas de las últimas reformas hechas por el Congreso han incluido la disposición que señala que la Comisión no puede revelar públicamente los procesos de sanción que inicia, sino hasta que están concluidos. Eso ha empobrecido mucho la calidad de información existente acerca de lo que realiza la Comisión en ciertos procesos. Sin embargo, entiendo que se deba de aclarar que se trata de procesos no concluidos. En general, debería haber un compromiso y una orden legal para dar mucha más transparencia al quehacer de los intermediarios, así como dotar de más información al mercado.

Con relación a la propuesta de prohibir a los servidores públicos de nivel superior y medio de la CNBV a obtener valores en sociedades de inversión, pienso que no deben generarse incentivos negativos para que la Comisión atraiga personal valioso. En el sector privado existe una lucha muy intensa por talento humano. Parecería, pues, que cuando pensamos desde el lado del gobierno se establecen restricciones sin haber reflexionado si eso incentiva o motiva a que la gente ingrese al gobierno.

RECOMENDACIONES

Todo lo que tangencialmente hemos mencionado acerca de las reformas que se están implementando en Estados Unidos y en el mundo, derivadas de la reciente crisis económica, sin duda impactarán en México. Pese a que nuestro sistema financiero se encuentra relativamente sano, sí tuvimos un poco de suerte en este proceso, pero aun así no podemos aislarnos, ni escapar de las acciones que se están tomando en otros lados. Probablemente no exista la urgencia, ni política ni fáctica, de hacer estas reformas, pero sí debemos analizar la experiencia internacional y replicar lo conveniente. Poseemos un sistema financiero sólido, eso no lo discute nadie, pero aún requerimos que este análisis lo llevemos de la reflexión y del diálogo a la práctica.

Se tiene que refundar la CNBV, en términos de la distribución del trabajo. Se requieren equipos específicos y dinámicos para cada una de las áreas. En Basilea II, los grandes temas son: riesgo de mercado, riesgo operativo y riesgo de crédito, entre otros. Por ello, la Comisión debería tener vicepresidentes especializados en estas áreas.

Hoy se regula a las instituciones pero, en lugar de una licencia bancaria, el sistema regulatorio debería operar mediante una licencia financiera. De esta forma, se regularía a la institución de acuerdo a las actividades realizadas por ésta; de igual forma, la institución sólo pagaría los costos asociados a la actividad que realiza.

Además, debe existir una supervisión consolidada. En la actualidad, realizar actividades bancarias y de seguros en México requiere de una licencia bancaria y otra de seguros. Esta duplicidad no se justifica, porque ambas son actividades financieras. Si tuviéramos un supervisor consolidado, estas actividades estarían sujetas a una sola licencia financiera.

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

La CRE es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, establecido como órgano consultivo en octubre de 1993, mediante decreto presidencial, y creado en ley como autoridad regulatoria en octubre de 1995.

La Comisión cuenta con autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión. Tiene como objetivo regular actividades de los sectores público y privado, relacionadas con la energía eléctrica, gas natural, gas licuado de petróleo y, recientemente, bioenergéticos.

La autoridad posee una amplia gama de facultades, ya que emite permisos; autoriza precios, tarifas, términos y condiciones para la prestación de servicios; emite disposiciones de carácter general; dirime controversias entre particulares; y tiene poder de sanción.

Está integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente, que deliberan en forma colegiada. Los comisionados son designados por el titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Energía, por periodos escalonados de cinco años, con posibilidad de ser reelegidos por un periodo igual.

El regulador enfrenta una situación dual: mientras que su rol en el sector del gas natural se considera aceptable, su intervención en el sector de la energía eléctrica es muy limitado, empezando por la incapacidad de participar en la fijación de tarifas. Los especialistas fueron invitados a comentar acerca de este asunto, así como otros arreglos específicos de la CRE, tales como el mandato, autonomía y facultades de verificación y acceso de información. Asimismo, se discutieron temas como la naturaleza jurídica de los reguladores, en general, y el uso de energías limpias.

Existió coincidencia en la necesidad de una política energética con visión de largo plazo, así como de establecer criterios de eficiencia económica en la determinación de las tarifas de electricidad. Asimismo, se enfatizó la necesidad de revisar tanto la situación orgánica de la CRE, para que tenga mayor autonomía, como su mandato.

"¿Qué queremos tener? ¿Una política congruente de regulación con reguladores confiables, o únicamente tener reguladores de papel? Tiene que ser una decisión de Estado."

Miriam Grunstein Dickter
Profesora e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas

UNA POLÍTICA CONGRUENTE DE REGULACIÓN

En México, a pesar de que existe un regulador transversal como la CFC, se carece de una política congruente de regulación.

Pese a que el problema puede ser atendido legislativamente, se requiere de una política congruente en la administración pública federal en México. En los años 90 empezaron a salir *chipotes regulatorios*, sin que hubiera un armazón jurídico que sustentara una política de regulación en México. La manifestación más clara de ello es que los órganos reguladores giran como satélites en sus propias órbitas. Pero no hay ni siquiera señales claras de que exista una política de regulación congruente en México.

La CRE es el regulador más raro entre los de su clase; tiene como objetivo regular, además de a los privados, sujetos especialmente difíciles, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex). La Comisión está indefensa, en especial, ante los intereses detrás de estos organismos, pues posee un presupuesto y una planta de personal nada proporcional a su labor regulatoria, lo cual acota su eficacia.

¿Qué queremos tener? ¿Una política congruente de regulación con reguladores confiables, o únicamente tener reguladores de papel? Tiene que ser una decisión de Estado. Si realmente existe voluntad de regular, debe reformarse el artículo 89 de la Constitución y realizarse un planteamiento serio y jurídicamente robusto. Si no se quiere regular, lo que tenemos es una simulación, misma que seguiremos teniendo.

En el caso de los hidrocarburos, requerimos una reforma constitucional. Sin embargo, existen muchas resistencias políticas, lo cual ha dificultado establecer un esquema regulatorio efectivo. Tuve la suerte de asesorar a un senador durante el proceso de discusión de la reforma energética, quien planteaba la posibilidad de crear una autonomía especial para la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), pues de lo contrario estaríamos creando de nuevo un órgano técnico de

regulación, otra vez subordinado a la Secretaría de Energía, y generando conflictos de interés, como de hecho los hay entre la Comisión, Pemex y la Secretaría de Energía (ya que el Secretario de Energía también es el Presidente del Consejo de Administración de Pemex).

Por ello, se planteó la necesidad de crear una especie de administración autónoma constitucional. La propuesta tuvo pésima respuesta, pues no se quería perder el control (por parte del Congreso, del Ejecutivo y de las dependencias).

MARCO LEGAL Y AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN

La CRE posee un marco legal que presenta incongruencias dentro de sus metas; por una parte, orgánicamente forma parte de la Secretaría de Energía y, por otra, regula a Pemex.

Como primera observación, tenemos que la situación normativa de la CRE, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, no puede continuar. Tampoco sería lo ideal dotarla de autonomía constitucional, porque no se puede tener satélites dentro de la política regulatoria general.

Tal vez podría ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que no dependa de la Secretaría de Energía, es decir, no sectorizado, pues la desconcentración administrativa, que fue el camino legislativo más fácil para la creación de órganos reguladores, claramente no funciona. ¿Por qué? Porque están subordinados al Secretario. Los órganos desconcentrados se crearon para llevar a cabo funciones especializadas de una Secretaría, como el Instituto Nacional de Bellas Artes o el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Los reguladores no tendrán autonomía en la medida en que estén subordinados a la Secretaría de que forman parte.

Por lo tanto, la primera nota legislativa, es revisar profundamente la situación orgánica de la CRE.

Otro asunto que deseo resaltar es que, además de la adscripción orgánica, se debe analizar la relación del regulador con el aparato de administración de justicia. La justicia administrativa, en concreto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no debe revisar los actos del regulador.

MANDATO DE LA CRE

En relación con las iniciativas pendientes de dictamen, si bien proponen darle mayores facultades a la CRE, no le otorgan un mandato que haga factible y viable el ejercicio de las diversas facultades específicas. En la actualidad, el mandato general de la CRE es contradictorio, por lo cual el Congreso debe revisarlo.

No tiene caso dotar a la CRE de la potestad de fijar las tarifas de electricidad, si no tiene facultades de verificación, ni de acceso a la información por parte de los regulados. La Comisión debería poseer la facultad genérica de acceder a la información que, en efecto, pueda permitirle fijar las metodologías para determinar la contraprestación por el servicio de energía eléctrica.

Me llama la atención el hecho de que algunas iniciativas comiencen a plantear a la CRE como un regulador del sector de exploración y producción de hidrocarburos. En todas partes del mundo donde existe una regulación energética, dichas actividades están separadas de las actividades de gas y electricidad. Además, ya existe un regulador de producción de hidrocarburos. No hay que confundir las facultades técnicas de la CNH con las facultades de regulación económica de la CRE.

El hecho de que el mandato de la CRE sea algo difuso, no sería problema si el regulador fuera robusto, confiable y de largo alcance. En este caso, las fallas de política pública, aunadas a un régimen jurídico difuso, dificultan sobremanera la consecución del mandato del regulador.

RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR

Existe un problema de recursos humanos en el sector. No hay un mercado de personal especializado. Esto contrasta con Estados Unidos, país en el que existe un sinnúmero de abogados y especialistas en energía. En México siempre son los mismos, 30 o 40 profesionistas para un país de 110 millones de habitantes, y con recursos fiscales tan significativos provenientes de los hidrocarburos. La razón es simple: no hay mercado de conocimiento en sectores monopolizados.

LOS PROBLEMAS EN LA PRÁCTICA: IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Ahora, deseo concentrarme en la cuestión de las políticas públicas de cambio climático y cómo esto se relaciona con la implementación de políticas públicas en materia energética.

En la medida en que no poseamos un marco legislativo robusto en materia de eficiencia energética, veo poco plausible implementar una política de cambio climático. Tenemos compromisos muy importantes, por ejemplo, los que se deriven de la Conferencia sobre Cambio Climático (COP16), de diciembre de 2010.

La CRE emitió una norma oficial sobre contenidos tope de nitrógeno, pero Pemex se ha defendido ferozmente contra la aplicación de esa norma, pues implica un encarecimiento de la desnitrogenización del gas natural. De esta forma, un órgano minúsculo, de 141 empleados, se enfrenta al órgano que más presupuesto ejerce en el país, que es Pemex Exploración y Producción. Éste es un ejemplo paradigmático de la insuficiencia de la regulación para, efectivamente, llevar a cabo políticas de cambio climático. Pemex es el emisor número uno de gases de efecto invernadero en el país, pero para regular a ese organismo sólo contamos con dos pequeñas instituciones para exigir la aplicación de las normas oficiales relativas a la emisión de gases de efecto invernadero.

En este contexto, es necesario aprovechar el momento, la COP16 y todo el impulso que viene detrás, para replantear el papel de la regulación, no sólo en el ámbito económico, sino en el de la eficiencia energética y de la reducción de gases de efecto invernadero.

Resulta sintomático que no exista una entidad que regule a Pemex y a la CFE, que de alguna manera intervenga en la evaluación de las propuestas de los prestadores de servicios, porque es claro que en este momento la CFE no tiene voluntad de introducir energías limpias.

Lo último que escuché es que la CFE no está por completo en contra de las energías renovables, aunque tampoco las apoya. No porque no exista futuro para el uso de energías renovables, sino porque el costo inicial para su implementación es altísimo. Cabe señalar que la licitación de los contratos de producción independiente y la elaboración del POISE (Programa de Obras de Inversión del Sector Eléctrico) están totalmente en manos de la CFE.

Debe haber una política de Estado integral para el desarrollo de energías renovables. Dado que las licitaciones tienen un impacto fortísimo, éstas deberían ser realizadas por un órgano de regulación externo a la CFE, para que este organismo también participe en la evaluación de los costos que imponen las externalidades negativas.

"Una de las medidas de mayor impacto que podemos tomar para impulsar la competitividad es asegurar que las tarifas de electricidad se fijen por una entidad que actúe sobre bases objetivas y sean determinadas de forma tal que reflejen los costos marginales de largo plazo."

Roberto Newell García
Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad

México está preparado y debe tener la confianza de crear los organismos con las potestades y facultades requeridas para intervenir en los mercados donde haga falta.

La CNBV es relativamente buena, el regulador es confiable. Ello, en parte, se explica por su cercanía a la SHCP. Quizá lo que deberíamos de hacer es pugnar para que la CRE forme parte de esa Secretaría y pueda generarse la confianza requerida.

Cuando se concibió la CRE no se pensó en incrementar sus facultades y capacidades conforme avanzara el país. México ya avanzó, pero no así el diseño y la operatividad de la Comisión.

REGULACIÓN DE TARIFAS: EJE CENTRAL

Deseo concentrar mis comentarios en el rol de la determinación de las tarifas eléctricas que podría llegar a tener la CRE.

Muy pocos países están en la situación en que nosotros nos encontramos, en la cual se combina en una sola empresa la producción y la distribución de la energía eléctrica, intrínsecamente cara porque se genera, en su mayoría, con hidrocaburos. En consecuencia, México presenta una situación relativamente asimétrica en el tema de los costos eléctricos, misma que afecta de forma profunda su competitividad.

Es asimétrica por dos razones. Primera, porque nacimos para tener electricidad cara, dado que tenemos muy poca agua para generar electricidad. Segunda, porque estamos, en consecuencia, obligados a utilizar hidrocarburos, los cuales tiene un costo relativamente alto en los mercados globales. En sí, esto nos pone en una desventaja competitiva bastante significativa.

Si a lo anterior se le suma el hecho de que tenemos un monopolio, debemos cuestionar si esa estructura económica es la idónea para asegurar que los costos y las tarifas son las que corresponden a una empresa en verdad eficiente.

A lo anterior deseo sumar una tercera debilidad: el hecho de que México, desde hace muchos años, ha presentado una gran fragilidad en sus cuentas fiscales, situación que ha llevado al Estado a considerar a cualquier ente paraestatal bajo su control como una fuente de ingreso fiscal. De hecho, desde hace mucho tiempo hemos estado presionados fiscalmente, en consecuencia, aumenta la tentación de que las tarifas sirvan como un medio recaudatorio.

Cabe señalar que la vocación de México en la economía global se encuentra muy relacionada con el sector industrial, pero en particular con la manufactura, sector intensivo en energía.

Tanto por las condiciones subyacentes del sector eléctrico, como por la vulnerabilidad del país y el rol que juega México en la economía global, el tema de las tarifas eléctricas adquiere enorme relevancia estratégica para la competitividad del país.

Por desgracia, las tarifas eléctricas en México no son las que corresponden a una empresa eficiente en competencia y existen distorsiones relativamente significativas, las cuales afectan de modo importante a algunos sectores, como el comercial y el industrial, dos grandes consumidores de energía eléctrica.

Además, estas distorsiones no derivan de tarifas que estén por debajo de los costos marginales de largo plazo; por el contrario, están por arriba de los mismos, con el objetivo de generar ingresos fiscales adicionales. Por ello, estas tarifas son una especie de impuesto a la competitividad, que deben asumir las empresas mexicanas y, además, dañan la forma en que se desempeñan en la economía global.

Pero también, por otro lado, las tarifas pueden ser fijadas a la baja, de tal forma que sirvan a intereses clientelares y demagógicos. La tentación es gigantesca, por lo cual es fácil imaginar futuros gobiernos motivados para alcanzar estos fines.

Por ello, como estos dos extremos existen, es muy importante asegurar que haya total fidelidad entre las tarifas y su sustentabilidad técnica, es decir, las tarifas que fijaría una empresa de electricidad en plena competencia. Lo anterior, evidentemente, no sucede en México. Mientras no se corrija el dónde y el cómo se lleva a cabo la determinación de las tarifas, subsistirá este problema. En la

actualidad, la decisión de fijar las tarifas responde a los intereses de la SHCP, lo que refleja los intereses fiscales del Estado mexicano, no la optimización del sector.

En el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) coincidimos con las iniciativas pendientes de dictamen en el sentido de que la función de fijar las tarifas migre hacia la CRE y esto se lleve a cabo de forma técnica, objetiva y neutra. Ello significaría establecer tarifas para los diferentes segmentos de consumo, conforme a los costos marginales de largo plazo, lo que permitiría reflejar en la estructura tarifaria el menor costo que implica el suministro del servicio, por ejemplo, al segmento residencial.

En el Imco detectamos que existen importantes diferencias entre lo que debería ser y lo que sucede, cuyas consecuencias son fatales para la competitividad de varios sectores, en particular para la industria manufacturera y la de comercio. En el fondo, la situación golpea a los consumidores mexicanos, puesto que las distorsiones en las tarifas se reflejan al final en los precios de venta de bienes y servicios.

Por ello, sentimos que es importante dar un paso hacia adelante y desvincular el proceso de determinación de tarifas y los procesos fiscales del Ejecutivo Federal, es decir, que dichas tarifas sean determinadas por completo por un agente técnico, objetivo y autónomo; sobre bases económicamente plausibles y justificables. En todo caso, auditables por cualquier persona que desee entender de qué forma se construyeron.

Una de las medidas de mayor impacto que podemos tomar para impulsar la competitividad es asegurar que las tarifas de electricidad se fijen por una entidad que actúe sobre bases objetivas y sean determinadas de forma tal que reflejen los costos marginales de largo plazo.

Otro factor que preocupa es el nivel de eficiencia de la CFE, bastante inferior al de una empresa en competencia; aunque supera con creces el desempeño de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la CFE está muy lejos de ser una empresa de clase mundial.

Los costos de capital de la CFE para la generación de electricidad reflejan los costos de aprovechamiento, es decir, una aproximación a los costos en que incurre la sociedad mexicana al utilizar esos activos. Al respecto, la tarifa de aprovechamiento no ha sido remitida a un buen análisis durante casi dos décadas, en consecuencia, cobramos un aprovechamiento que refleja la escasez relativa de capital en los 90, pero que ya no guarda relación con la situación actual.

EL EFECTO DE NO REGULAR BIEN LAS TARIFAS Y SUBSIDIOS EN LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Algunos se excusan por intereses, otros por falta de convicción. Si se tomaran los precios del CO2 cotizados en Europa, como medida para saber en cuánto deberían ser incrementadas las tasas eléctricas, los efectos no serían gigantescos. Sin embargo, sí es importante reconocer que deben ser parejos en proporción a los gases de efecto invernadero que las diferentes sociedades emiten en sus procesos de producción y consumo.

Por fortuna, al parecer muchas de las políticas de mitigación de México nos convienen, no sólo porque los gases invernadero que lanzaríamos a la atmósfera serían menores, sino porque irían aparejados con la reducción en los costos de consumir energéticos.

Quizá podríamos disminuir en 50 por ciento el CO2 que en la actualidad enviamos a la atmósfera, si a la vez disminuimos los costos de consumo de energía, es decir, si fuéramos más eficientes. Intrínsecamente habríamos logrado los objetivos: gastar menos en energía y contaminar menos.

Algunas de nuestras ventajas derivan del hecho de que nuestra economía no ha crecido tanto como para convertirse en un gran contaminador. Desde luego, es una de esas ventajas paradójicas que, de ser posible, no se hubiera preferido tener.

Por otra parte, debemos reconocer que la tecnología relacionada con la energía nuclear ha avanzado de forma significativa, pues se desperdicia mucho menos material nuclear y el problema de confinamiento de residuos es mucho menor de lo que solía ser. Los peligros a que están expuestas las poblaciones situadas cerca de los lugares en que se genera la energía eléctrica nuclear son, hoy, infinitamente más bajos que en el pasado.

México debe decidir pronto si va a apostar al uso de energías limpias. Por mi parte, estoy a favor de ello, por dos razones: primera, porque nos permitiría acercarnos a un espectro de generación eléctrica más barato, fortaleciendo nuestra competitividad; segunda, porque tendría un efecto benéfico sobre los gases de efecto invernadero.

Estoy seguro de que este debate es difícil de manejar, pues tiene el riesgo de politizarse. Por ello, para la mayoría de los mexicanos resulta difícil analizar costos y beneficios.

Por último, es importante recordar que cualquier subsidio tiende a estimular el consumo del bien subsidiado. En este sentido, México no debería estar incentivando el consumo de la gasolina; por el contrario, deberíamos mandar una señal mucho más precavida mediante los precios de los hidrocarburos, que son escasos y afectan terriblemente el medio ambiente.