

# La regulación en su encrucijada

## Una conversación

*Regulation at the Cross-roads: A Conversation*

Mauricio I. Dussauge Laguna, Martin Lodge, Sharon Gilad, Salvador Parrado,  
Andrea Mennicken y Bruno Queiroz Cunha\*

Este documento es una versión editada de la mesa de discusión que tuvo lugar en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México el 6 de junio de 2018. Teniendo como eje un conjunto de preguntas clave sobre la regulación como campo de estudio con implicaciones para la administración, la gestión y las políticas públicas, así como una actividad fundamental de múltiples organizaciones y numerosos servidores públicos, Sharon Gilad, Andrea Mennicken, Salvador Parrado, Bruno Queiroz Cunha y Martin Lodge participaron en una conversación moderada por Mauricio I. Dussauge Laguna. Sus comentarios y reflexiones sobre los desarrollos teóricos y empíricos de la regulación alrededor del mundo proporcionan ideas interesantes sobre este campo de estudios, sus debates centrales y sus implicaciones (teóricas y prácticas) de futuro.

La mesa de discusión se desarrolló como parte del proyecto de investigación codirigido por Mauricio I. Dussauge Laguna y Martin Lodge: “Capitalismo regulatorio y desarrollo: La experiencia mexicana en perspectiva comparada”. Se trata de un proyecto patrocinado por una Newton Advanced Fellowship de la British Academy (AF160229), con el apoyo adicional del Centro para el Análisis de Riesgos y Regulación (London School of Economics and Political Science), así como la División de Administración Pública y el Programa Interdisciplinario

\* **Mauricio I. Dussauge Laguna**, Centro de Investigación y Docencia Económicas. **Martin Lodge**, London School of Economics and Political Science. **Sharon Gilad**, Universidad Hebrea de Jerusalén. **Salvador Parrado**, Universidad Nacional de Educación a Distancia. **Andrea Mennicken**, London School of Economics and Political Science. **Bruno Queiroz Cunha**, Instituto de Investigación Económica Aplicada.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gyp.v30i2.912>

de Regulación y Competencia Económica (ambos del CIDE). Agradecemos a Edgar Bustos (estudiante del doctorado en Políticas Públicas del CIDE) por transcribir y traducir la conversación, la cual fue posteriormente editada por Mauricio I. Dussauge Laguna.

This article is an edited version of the roundtable that took place at the Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) in Mexico City, June 6th, 2018. Based on a set of key questions about regulation as a field of studies with implications for public administration, public management and public policies, as well as a fundamental activity of multiple organizations and numerous public servants, Sharon Gilad, Andrea Mennicken, Salvador Parrado, Bruno Queiroz Cunha and Martin Lodge participated in a free flowing conversation hosted by Mauricio I. Dussauge-Laguna. Their commentaries and points of view about theoretical and empirical developments of regulation around the world provide some interesting insights into the state of this field, its essential debates and its future implications (both theoretical and practical).

The roundtable took place as part of the research project “Regulatory Capitalism and Development: The Mexican Experience in Comparative Perspective”, co-led by Mauricio I. Dussauge-Laguna and Martin Lodge. This is a project sponsored by a Newton Advanced Fellowship from the British Academy (AF160229), with additional support from the Center for Analysis of Risk and Regulation (London School of Economics and Political Science), as well as the División de Administración Pública and the Programa Interdisciplinario de Regulación y Competencia Económica (both from CIDE). We thank Edgar Bustos (PhD Student, Public Policy, CIDE) for preparing a draft transcription and translation of the conversation, which was subsequently edited by Mauricio I. Dussauge-Laguna.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Buenas tardes y bienvenidos a esta mesa de discusión sobre el momento que enfrenta la regulación como campo disciplinario. El primer conjunto de preguntas que valdría la pena explorar en nuestra conversación tiene que ver precisamente con el estado del arte de los estudios sobre regulación. ¿Qué hemos aprendido? ¿Cuáles son los principales vacíos? O, para decirlo de otra manera, ¿cuáles son las áreas que necesitaríamos estudiar más a fondo? Desde su perspectiva como especialistas, ¿qué nos falta por saber en los estudios sobre regulación?

**Bruno Queiroz Cunha:** El estudio de la regulación y el desarrollo es un área

donde hay mucho trabajo por hacer. Como se ha señalado en el trabajo de Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (*Understanding Regulation*, Oxford University Press, 2013), este es todo un subcampo de estudios que requiere más atención. En mi propio trabajo, he estudiado cómo la regulación está relacionada con el desarrollo económico. Sin embargo, la idea del desarrollo es extremadamente amplia y disputada. El tema necesita plantearse desde diferentes perspectivas, que miren al desarrollo social, al desarrollo económico, etc. También necesitamos más agendas y métodos mixtos que puedan poner de relieve las diversas implicaciones políticas de la regulación. Asimismo, existe la necesidad de combinar las dimensiones empíricas y teóricas de la regulación.

**Sharon Gilad:** No estoy segura hacia dónde debamos ir a continuación. Sin embargo, pienso que sería interesante observar la forma en que la regulación se construye “en interacción”, es decir en los espacios en los que se relacionan los reguladores y los regulados. Esto es algo que refleja el rol de lo público en la construcción de la regulación. Esta es una cuestión que me ha llevado a interesarme en el estudio de la reputación en la regulación; por ejemplo, la percepción de los reguladores respecto a lo que la población piensa sobre ellos y la forma en que reaccionan ante estas señales. En términos específicos, cómo la construcción de dichas señales puede moldear la forma en que cierta regulación se desarrolla como una respuesta a algo. Entonces, sería interesante estudiar a los reguladores como parte de la misma población. Algo que no se ha entendido plenamente es que los reguladores, como cualquier otro grupo social, son al mismo tiempo miembros de organizaciones públicas y miembros de la población. ¿Cómo esta dualidad (con esos dos roles al mismo tiempo) moldea el tipo de regulación o a las políticas que quieren seguir?

**Martin Lodge:** La regulación claramente se ha desarrollado como un campo en todas las manifestaciones institucionales (publicaciones académicas, conferencias, redes de especialistas). Pero ha perdido algo en el proceso, ya que ha entrado en los silos de diferentes disciplinas. Como resultado, ya no se percibe el entusiasmo por el estudio de la regulación como un campo interdisciplinario. Eso es algo que creo que tiene que recuperarse para que el campo sobreviva y para evitar que su importancia se pierda en trivialidades disciplinarias. Segundo, creo que la regulación debe tratar de comprender los supuestos que están detrás de las prácticas cotidianas de los reguladores. Por ejemplo, ¿cuáles son los modelos que llevan a las agencias reguladoras a asumir que pueden pretender ser independientes o no?

¿Cómo se posicionan cuando el entorno político cambia de manera fundamental y la independencia regulatoria ya no se ve como una política de buena fe? Además, tenemos que detenernos a pensar un poco acerca de cuáles son los supuestos subyacentes que conducen nuestros esfuerzos para describir, analizar y categorizar el Estado regulador. En ese sentido, pienso que todavía tenemos que ir más allá de las amplias categorías que se basan en prejuicios institucionales nacionales e históricos. Tenemos que avanzar hacia comparaciones más finas que van más allá de los estereotipos existentes.

**Andrea Mennicken:** Un área que permanece sin explorar es la relacionada con el papel de la tecnología en la regulación y las tecnologías regulatorias. Tenemos literatura que discute diferentes tipos de instrumentos regulatorios, pero podríamos hacer todavía más por examinar con más detalle los instrumentos particulares y los dispositivos tecnológicos que ya están redefiniendo el objeto de la regulación, así como las relaciones entre los reguladores. Las nuevas tecnologías y el *big data* (grandes datos) están cambiando la forma de la regulación. ¿Qué tipo de oportunidades se abren para la regulación con todo ello?

**Salvador Parrado:** En algunos países podría ser difícil pensar en implementar una agenda interdisciplinaria sobre política regulatoria en un departamento de ciencias políticas o ciencias sociales. La gente puede pensar que esta es un área solo para los abogados y, por lo tanto, los que vienen de la ciencia política no tienen nada que hacer o decir sobre el tema. Me imagino que eso es algo que sucede en México y en otros países de América Latina. Eso también tiene un impacto en la práctica porque los mismos profesionales que están regulando el Estado no reflexionan sobre la dimensión política de la regulación y sobre la forma en que están regulando. Así que cuando se pregunta, “¿qué falta en el estudio de la regulación?”, depende de qué lugar estamos hablando. Si se está hablando de la academia o de los practicantes en algunos países, la situación será totalmente diferente de lo que ocurra en otros países. En algunos casos, la gente está llevando el estudio de la regulación a sus propias áreas de investigación, pero no hay interdisciplinariedad.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Estos comentarios iniciales introducen una gran cantidad de temas interesantes, incluyendo la naturaleza de este campo de estudios, así como la relación entre la regulación como tema académico y como un área práctica. Permítanme ahora voltear a uno de los conceptos clave que se ha mencionado en esta ronda inicial, que es la idea o concepto del “Estado regulador”.

¿Podemos seguir usando ese concepto y aplicarlo a nuestras discusiones, o en realidad se ha terminado ya la era del “Estado regulador”? ¿Tiene sentido aplicarlo al estudio de la regulación en América Latina? En términos más amplios, ¿sigue sirviendo la propuesta teórico-conceptual de Giandomenico Majone (“From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”), o deberíamos pensar en otros conceptos que se adapten mejor a un diálogo interdisciplinario y a comparaciones más finas?

**Bruno Queiroz Cunha:** Sí y no. Hay algunos autores como Christopher Carrigan que afirman que el Estado regulador funciona mejor si se utiliza como una herramienta analítica. Ofrece una manera de interpretar ciertas transformaciones en el Estado más que un cambio de paradigma real o un nuevo modelo real. Por otra parte, también está la idea reciente de David Levi-Faur (“The Odyssey of the Regulatory State: From a ‘Thin’ Monomorphic Concept to a ‘Thick’ and Polymorphic Concept”) acerca de un Estado polimórfico, la cual en lo personal encuentro muy persuasiva si bien es cierto que necesitamos desarrollar un análisis (ya sea nacional o local) para valorar el alcance real y los componentes de este polimorfismo. Este concepto sugiere que el Estado no es solo regulatorio, positivo, socialdemócrata, o lo que sea, sino que es una mezcla de diferentes partes. En este sentido, el Estado regulador, como la idea americana del Estado administrativo, sería solo una sección, una simple parte del Estado, que se ocupa de la regulación de manera directa. Finalmente, pienso que podríamos sostener que en los países en desarrollo ha habido una transformación más amplia del capitalismo. En estos países se han profundizado tanto la parte financiera como la parte reguladora. Queda mucho por saber sobre la “financiación” del capitalismo y la importancia relativa de la regulación en este respecto.

**Sharon Gilad:** Si estamos hablando de la vieja idea de un Estado regulador esencialmente hecho de agencias reguladoras independientes y su relación con otras organizaciones, entonces creo que es bastante claro que esto ya no es una buena representación de nada. Probablemente nunca lo fue y, por lo tanto, este concepto podría no ser significativo. Tomemos, por ejemplo, el caso de México, que se ocupa de comunidades alejadas con sus propias culturas. Si quieres entender cómo se ve la regulación en esas comunidades tan diversas, ¿qué impactos, si acaso, son los que tiene? ¿Son efectos simbólicos o sustantivos? Si son sustantivos, ¿cómo se materializan dada la enorme diversidad de un país como este? Me imagino que el Estado regulador, como es conceptualizado por Majone, realmente no es muy útil para entender esto,

a menos que queramos mirar a algún nivel simbólico del Estado regulador.

**Martin Lodge:** Aunque estoy de acuerdo con estas críticas, voy a elaborar algunos puntos en defensa de la idea de un Estado regulador. Siempre ha habido debates entre los actores mundiales y estatales, y la importancia de la superposición e interacción multisectorial. Sin embargo, diría que el Estado regulador, tal como lo conceptualiza Majone, señala algunas cuestiones que todavía son extremadamente importantes para informar los debates de los reguladores en la práctica. Por ejemplo, los valores dominantes como regulación, eficiencia, o cuestiones tales como la forma de tratar asuntos de provisión de seguridad, despidos o justicia. Y esta es una de las preguntas que Majone plantea, que los Estados reguladores están predominantemente preocupados por la eficiencia *versus* la distribución. Esa sigue siendo una pregunta importante. Después, podríamos pensar en debates que siguen siendo grandes, como la pregunta de qué es una agencia reguladora independiente. Esto es fundamental para la descripción empírica del Estado regulador. Hemos pasado en la literatura de las ideas de que la independencia solo necesitaba estar inserta en las disposiciones legales, hacia aspectos más relacionales. Esto ha planteado la necesidad de preguntarse qué aspectos son esenciales para asegurar la independencia de las agencias. Asimismo, está el tema de la provisión de servicios públicos, donde permanece la disputa sobre qué servicios deben organizarse como otras formas de mercado, formas privadas, lo cual sigue siendo un debate fundamental. Luego está la cuestión de las relaciones contractuales entre diferentes actores como exigencia continua por desarrollar más normas codificadas. Yo no he visto una tendencia hacia la reducción de trámites y procedimientos; por el contrario, lo que veo en el trabajo regulatorio es un aumento de normas formalizadas. Así que, en defensa del Estado regulador de Majone, creo que lo importante no es ponerlo en términos de si “sirve o no sirve”, sino de ubicarlo en su justa dimensión. Los debates y contribuciones empíricas indican que hemos avanzado, pero las tendencias subyacentes esenciales siguen siendo fundamentales.

**Andrea Mennicken:** La noción del Estado regulador de Majone todavía es aplicable porque sigue siendo una de las lecturas clave para quienes estudian regulación, muchos de los cuales eventualmente se convierten en reguladores. Por lo tanto, la noción misma del Estado regulador se convierte en formativa en el sentido de que cuando regresan a sus propios países los hace replantearse cómo se aproximan a la regulación. Por otra parte, cuando se estudia la regulación de las áreas de auditoría y contabilidad, es posible ver el aumento de las agencias

reguladoras en todos los países. No sé hasta qué punto se puede vincular realmente eso a la noción del Estado regulador. Sin embargo, el incremento de una forma particular de organización sin duda plantea ciertas preguntas que son relevantes sobre el diseño regulatorio. Por otra parte, ¿cómo encaja el auge de la privatización regulatoria, las leyes y las normas que han establecido “objetivos blandos” (*soft goals*) en la noción de Estado regulador? Pues ocurre en diferentes niveles a través de diferentes tipos de canales.

**Sharon Gilad:** Siguiendo con eso, solo quiero señalar que a veces parece que el estudio de las agencias reguladoras es lo más importante que deben estar estudiando las personas que estudian regulación. Sin despreciar esto, es posible que debamos tener cuidado de no ir demasiado lejos con ese concepto, haciendo demasiado de algo que es una parte tan pequeña de lo que se trata la regulación.

**Salvador Parrado:** En ese mismo sentido, yo diría que algunos autores, como David Levi-Faur y Jacint Jordana, que han estudiado el auge del Estado regulador y de las agencias reguladoras, se refieren a áreas específicas de regulación, no necesariamente a todo lo que tiene que ver con la regulación. Eso para mí es problemático, como si las telecomunicaciones, la electricidad y todos estos ámbitos en los que se han liberalizado los servicios públicos fuesen el aspecto más importante del auge del Estado regulador. Sin embargo, sabemos que ha habido regulación (por ejemplo, incentivos) durante muchas décadas. Segundo, tenemos que distinguir entre países porque hay algunos que, además de tener regulación, su característica más llamativa es que son Estados proveedores, porque todavía proveen muchos servicios. En el reciente libro que Martin Lodge y Kai Wegrich editaron sobre las capacidades del Estado para la resolución de problemas (*The Problem-solving Capacity of the Modern State*, Oxford University Press, 2014), se distingue entre cuatro funciones: regulación, coordinación, análisis y provisión (*delivery*). No estoy seguro de que sería justo darles a las cuatro el mismo peso, pero en línea con la pregunta probablemente diría que la regulación es la actividad a la que los Estados están dando más relevancia actualmente, utilizando otras funciones en apoyo al Estado regulador. Hoy se ha vuelto necesaria la capacidad analítica, por ejemplo, para hacer mejores regulaciones, cosa que no teníamos en el pasado. ¿Cuántas leyes y regulaciones no fueron preparadas con base en lo que se les ocurrió a los reguladores, de forma vertical, de arriba hacia abajo (*top-down*)? Ahora, en cambio, tenemos la idea de que en algunos países anglosajones el proceso es de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que los reguladores se basan en algún

tipo de evidencia para hacer la regulación. En nuestros países estamos empezando a hacer una regulación basada en evidencia. En otros países, la provisión de servicios públicos está terminando por varias razones y los Estados se están volviendo más reguladores. Esto se debe, en primer lugar, a cuestiones de eficiencia, pero también porque no es tan divertido tener que tratar con los sindicatos. Algunos gobiernos prefieren que el sector privado se ocupe de ellos para luego centrarse en otros problemas. Y para eso se necesita un área de regulación. En ese sentido, si miramos desde una perspectiva diferente, no diciendo que el trabajo de Majone o Levi-Faur y Jordana sea muy restrictivo, sino desde una perspectiva más amplia, creo que estamos tratando con un Estado regulador. Muchos países están yendo en esa dirección.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Muchas gracias. De hecho, en México hemos visto la aparición de una serie de agencias reguladoras a lo largo de las últimas dos décadas. Algunas de ellas ya formaban parte de las actividades de política regulatoria del gobierno, como en el sector económico. Pero otras son nuevas. Sin duda, estamos observando una importante transformación del Estado mexicano en ese sentido. Si me permiten, pasemos ahora a un tema que ya ha sido señalado por algunos de ustedes, ¿cuál sería su reflexión sobre la relación que existe entre la regulación y el desarrollo? ¿Cómo la regulación y las herramientas de regulación se relacionan con la forma en que los países tratan de fomentar el desarrollo? O, si lo planteamos de otra manera, ¿en qué medida los niveles de desarrollo de algunos países condicionan o limitan el desarrollo de la regulación?

**Andrea Mennicken:** Comenzaría con un ejemplo concreto en el ámbito de la regulación contable y el aumento de las Normas Internacionales de Información Financiera, las cuales han sido empleadas por todo el mundo. Más de 120 países, incluidos muchos países en desarrollo, las han adoptado como “mejores prácticas”. Así que esto es regulación por estándares, pero, por supuesto, es algo que no se detiene allí. Se está trabajando mucho a nivel internacional para promover estas normas, promoverlas como “mejores prácticas” y presionar a los países para que las adopten. Asimismo, están preguntas como, ¿qué ocurre al construir ciertos estándares regulatorios? ¿Qué hacer para facilitar no sólo el cumplimiento de dichos estándares, sino también cualquier desarrollo de la profesión, para alcanzar los beneficios potenciales que estos estándares pudieran traer consigo? Al final, siempre volvemos a temas como la inversión extranjera directa, a las promesas de desarrollo o a cualquier promesa que se haga para ofrecer una mejor rendición de

cuentas corporativa. Creo que aquí hay una discrepancia entre estos patrones internacionales circulantes, la presión que se ejerce sobre los países (tanto en desarrollo como desarrollados) para adoptar los estándares y la falta de adecuación o inadaptación institucional. Se supone que estas nuevas instituciones deben ser creadas, pero, ¿para qué? Eso no está claro. Hay una falta de debate, especialmente en el nivel de los reguladores internacionales. No tienen interés, por ejemplo, en discutir si será útil tener estas normas centrales para un grupo muy específico de empresas, en lugar de todas las empresas o todos los países. Tal vez en este punto el estudio de la regulación también deba reflexionar sobre ciertas acciones, como la armonización regulatoria en la contabilidad, la cual se asume como “buena práctica” sin que se estudie o cuestione a profundidad. Además, si nos fijamos en el Consejo de Estabilidad Financiera después de la crisis financiera, sus miembros no buscaron realmente una solución sistémica consistente. Supongo que es muy difícil poner sobre la mesa a todas las diferentes partes interesadas para decidir un conjunto de estándares o mejores prácticas, y ni siquiera está claro cómo interactuarían, o cuál sería la relación entre la regulación contable y la financiera. Esto es algo donde el estudio de la regulación podría realmente importar y, además, es algo que a menudo afecta principalmente a los países en desarrollo.

**Salvador Parrado:** Tradicionalmente, el vínculo entre regulación y desarrollo se ha entendido en términos de desarrollo económico, pero no en términos de cohesión social o medio ambiente. En la opinión de los economistas, todo está relacionado con las instituciones o se trata de regular la propiedad privada. Por ejemplo, cómo interactúa el gobierno con los negocios. Como resultado, la idea ha sido tener una regulación mínima que no vaya demasiado lejos porque podría restringir el desarrollo económico. Se suponía que esto tendría después algunos efectos sobre temas de cohesión social y medioambientales. Sin embargo, por lo que hemos visto, puede haber una cuestión importante que se refiere a que, si solo fomentamos una regulación que protege el medio ambiente, vamos a perjudicar el desarrollo económico. Y si dañamos el desarrollo económico, corremos el riesgo de dañar la cohesión social. Así que aquí hay otra historia continua de *trade-offs*. Dado esto, la pregunta entre el desarrollo y la regulación se vuelve una pregunta de, ¿hasta qué punto una regulación impuesta (que algunos países ya tienen en vigor) está teniendo un impacto en un tipo particular de desarrollo? Las organizaciones internacionales no tienen una perspectiva innovadora mirando las tres dimensiones, pero van a imponer una y luego volverán y dirán, “oh, mira, cometí un error”, como sabemos que ha sucedido con algunas regulaciones

económicas. No hemos resuelto la cuestión de cómo llegar a un equilibrio entre estas áreas, mientras que al mismo tiempo estamos tratando de imponer algunas regulaciones que son contraproducentes.

**Martin Lodge:** Las preguntas en temas de regulación no son inherentes a una época en particular. Las preguntas de fondo sobre cuáles son los instrumentos, qué es discrecionalidad, qué es supervisión, son preguntas que los romanos se harían. Podríamos hablar de este tipo de preguntas y sobre el Estado regulador en esa área. Por lo tanto, vamos a centrarnos en cuestiones genéricas de regulación aplicadas a un contexto particular de desarrollo. Aquí plantearía dos puntos. Hay que tener sensibilidad para ver los vínculos entre las supuestas herramientas avanzadas de regulación y el contexto institucional en el que operan. Así que un tema es el de la moda, es decir la idea de que nos vemos “modernos” y básicamente no nos importa nada más que tener cierto marco de referencia a la mano en el libro y ya. El otro tema, que tenemos en muchos casos, es que el instrumento de regulación es importado por un sistema de financiamiento y otro instrumento de regulación se importa mediante otro sistema de financiamiento, en el que ambos sistemas de financiamiento proceden de diferentes orígenes internacionales y se implementan por diferentes medios nacionales. Las cosas no terminan en un híbrido, sino en una situación completamente extraña, con instrumentos regulatorios completamente en competencia que no están acoplados entre sí. Asimismo, hay un punto más fundamental sobre la capacidad. En cierta medida, nos remontamos a la década de 1980, cuando algunos organismos reguladores intentaban construir organismos competentes y desarrollar burocracias weberianas para que estuvieran a la vanguardia, en el marco de una administración pública que ya no era capaz de hacer su trabajo. Se suponía que eso fortalecería la capacidad. Cuando Bruno y yo recientemente examinamos la regulación de la infraestructura logística en Brasil, tratamos de revisar en dónde estaban los problemas de capacidad y vimos que, en parte, se trataba de la falta de recursos que enfrentaban los reguladores. Sin embargo, los verdaderos problemas de capacidad estaban en los departamentos ministeriales, no entre las agencias reguladoras. Además, hay mecanismos políticos extraños en juego que destruyen el argumento sobre las concesiones de infraestructura a largo plazo. Así que no es suficiente desarrollar capacidades para tener un modelo más duradero de desarrollo de infraestructuras económicas.

**Sharon Gilad:** Andrea y Salvador estaban hablando de la cuestión de la estanda-

rización, es decir, que los países en desarrollo están bajo presión para adoptar normas que no necesariamente deberían ser pertinentes para ellos dada la etapa en la que se encuentran. Estoy totalmente de acuerdo con eso y todos podríamos dar ejemplos en ese sentido. Sin embargo, también tenemos que recordar que en algunos ámbitos esta estandarización ha sido muy importante. Por ejemplo, si tomamos el tema de la equidad de género, este es un ámbito en el que la estandarización ha tenido un impacto muy positivo, por lo menos en los niveles formales en términos de derechos de la mujer. Con el tiempo, los países están adoptando estos, tal vez para ser capaces de presumir cierto vanguardismo. Sin embargo, hay organizaciones locales que son capaces de aprovechar que estas normas están allí para luego afirmar que necesitan ser implementadas y su cumplimiento debe supervisarse. Es interesante que en realidad sea en el ámbito social (derechos humanos, derechos de los homosexuales, derechos de género), más que en el ámbito económico, donde uno debería estar satisfecho con el efecto de la estandarización, a pesar de que entendemos que los países están adoptando inicialmente estas normas por razones meramente simbólicas.

**Bruno Queiroz Cunha:** Las preguntas relacionadas con el desarrollo son muy amplias, no solo por las diversas respuestas que se pueden proporcionar, sino también porque el propio concepto de desarrollo es amplio. Entonces, algo que hay que tener en cuenta es que el desarrollo también es diferente dependiendo de las experiencias nacionales. Es completamente diferente cuando hablamos de regulación y desarrollo en Brasil, México, Colombia, Argentina u otros grandes países en desarrollo. Incluso dentro de los países del G-20 hay variaciones. Brasil y México pueden ser en gran medida comparables en varios sentidos, desde el tamaño del mercado nacional hasta los principales productos de exportación. Todavía puede haber variaciones importantes en estas jurisdicciones, pero una visión tradicional de la regulación, digamos que una “visión de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) de la regulación”, aún tendría mucho que aportar, incluso si pudiéramos profundizar en muchas cosas. Pero lo contrario puede ocurrir si se piensa, por ejemplo, en algunos países africanos u otros países pequeños en desarrollo de América Latina. Tiene que haber algún tipo de matiz en el que podamos ver las relaciones entre la regulación y el desarrollo tomando en cuenta que hay diferencias entre las experiencias nacionales. De otra manera, una visión demasiado general es todo un riesgo. Agrupar países que son comparables es un ejercicio con limitaciones, pero puede funcionar mejor.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Ya les he hablado del aumento en el número de agencias reguladoras en México. Pero también recientemente ha habido un cambio institucional para transformar una agencia federal en un organismo que se encargue de supervisar los procesos regulatorios a nivel nacional. Es una agencia que está tratando de convertirse en un organismo de “mejora regulatoria” (*better regulation*). Basados en su experiencia internacional, ¿qué podrían decir sobre el proceso de diseño y producción de “mejores regulaciones”? ¿Cómo podemos realmente distinguir una “buena regulación” o una “mejor regulación”? ¿Qué les decimos a los formuladores de políticas en México sobre este tema?

**Martin Lodge:** Yo diría que una buena regulación básicamente es “mirar bajo el cofre del auto”, mirar los mecanismos de la regulación. ¿Qué se piensa acerca de ellos? ¿Cuáles son los objetivos que quiero alcanzar? ¿Cómo responderán los actores regulados a los incentivos? ¿Cuál es la población sobre la que quiero influir? ¿Cuáles son mis poderes de supervisión del cumplimiento regulatorio? Se trata básicamente de tener una discusión crítica o una reflexión sobre cuáles son las posibilidades de que una regulación en particular pueda lograr cualquier cosa. Después, se trata de participar en un proceso para pensar en los efectos secundarios de las diferentes versiones de las reglas. Por supuesto, hay que tener cuidado en esto último porque algunos actores simplemente pudieran tratar de socavar el proceso de discusión, en lugar de participar en un ejercicio de “destrucción constructiva” de las regulaciones propuestas. Por ello es importante pensar en el papel que deben desempeñar estas instituciones encargadas de la “mejora regulatoria”. ¿Qué son? ¿Son defensoras de la “modernidad”? ¿Son actores que tratan de fungir como “críticos constructivos” (*challengers*) dentro del gobierno? ¿Son actores meramente interesados en vigilar los procedimientos? ¿Son instituciones que promueven el “pensamiento creativo” (*blue-sky thinkers*)? Empezar a pensar en estas preguntas permite acercarse a algo que puede ser visto como una buena regulación, algo que es una regulación legítima.

**Salvador Parrado:** En primer lugar, tendrán que salir de sus oficinas. Ellos tienen que hablar más con los grupos objetivo y las partes interesadas. En segundo lugar, considero que deberían consumir las mejores investigaciones empíricas sobre las áreas regulatorias específicas que les interesan para, como dijo Martin, entender tanto los mecanismos como los impactos potenciales de las regulaciones. Y, en tercer lugar, creo que deberían empezar a pensar en cómo el *big data* puede ayu-

darles, como una herramienta adicional, para elaborar mejores regulaciones. Ahora tenemos gran cantidad de información sobre, por ejemplo, cómo los consumidores hacen diferentes tipos de quejas en diferentes áreas regulatorias. Muchos países hacen eso y en México deberían hacerlo también.

**Sharon Gilad:** Estos reguladores deberían tratar de construir una comunidad de practicantes. Eso es lo más útil que podrían hacer. Una comunidad que esté reflexionando sobre lo que se está haciendo y que genere una dinámica bajo la cual los reguladores se vuelvan responsables de lo que están haciendo. Responsables en el sentido de que les ayude a pensar cuál es la lógica que subyace a lo que están haciendo y cómo podrían mejorarlo. Y luego construir una comunidad de reguladores que se sientan orgullosos de ser reguladores mexicanos y pensar que pueden influir en el cambio en beneficio del país.

**Bruno Queiroz Cunha:** Quizás deberían valorar las limitaciones de algunas de las herramientas que con frecuencia se usan en estos temas. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto regulatorio y otras herramientas que son muy valiosas, pero que también enfrentan ciertas limitaciones. En ciertos países o jurisdicciones son incluso más limitadas porque las cosas cambian todo el tiempo. Pensar en la noción de una conversación regulatoria para prestar atención a elementos más dinámicos, algo que está implícito en esta idea sobre los reguladores que Sharon acaba de mencionar. Algunos de los problemas de primera generación ya han sido resueltos, como la conceptualización de que las agencias reguladoras deberían ser autónomas. Ya sea que esto funcione o no, hay toda una discusión detrás del tema. Sin embargo, hay muchos otros problemas de segunda generación, problemas más actuales que tienen otra dinámica, que implican coordinación y conversación. Los reguladores deben salir de la oficina, buscar más y más datos, recolectar evidencia y hablar de todo ello de forma continua. Debe haber muchos “ires y venires”. Hay un elemento muy dinámico en la regulación, aunque no suela verse como algo intrínseco a su conceptualización tradicional.

**Andrea Mennicken:** Si volvemos a la idea de cómo piensa el regulador, una vez que se tiene clara la idea de lo que puede ser una buena regulación, entonces es muy importante para el regulador identificar cuáles son los riesgos en caso de que estos objetivos regulatorios no se alcancen. Esto implica un compromiso con los temas regulados, los actores regulados y el público en general. Además, no debe olvidarse la relación entre el regulador y el poder legislativo, y el grado en que las

disputas políticas puedan afectar que se cumpla esta visión de lo que es una buena regulación. Una vez identificados estos riesgos, entonces la pregunta sería, ¿qué se puede hacer al respecto? Quizás sea necesario tener un acercamiento para conversar con la autoridad relevante, por ejemplo, el titular de una secretaría de Estado, aunque quizás eso de hecho puede llegar a ser algo muy difícil de lograr. Es posible que a veces los reguladores no tengan la libertad que necesitan para realmente actuar. A lo mejor se les tiene “atados de manos” o simplemente se les pide que actúen solo cuando hay que atender algún “bomberazo”. Todos estos temas son muy importantes porque los reguladores pueden tener la capacidad y los planes, pero siempre se enfrentan con este tipo de restricciones.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Estas respuestas apuntan a otro aspecto relevante para la discusión de la regulación en lugares como el CIDE, en México, donde decenas de servidores públicos vienen a aprender sobre la regulación, incluyendo reguladores que provienen de agencias reguladoras. Ya hemos hablado de la necesidad de tender puentes entre diferentes disciplinas. Pero también necesitamos tender puentes entre la academia, el trabajo académico como el que hacen ustedes y las necesidades prácticas de los reguladores. ¿Qué podrían decir sobre esto? ¿Cómo construir puentes entre la regulación como campo de estudios y la regulación como área práctica?

**Bruno Queiroz Cunha:** Hay una perspectiva muy interesante en un artículo de Salvador y su colega Miquel Salvador (“The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies”) sobre el reclutamiento y retención meritocráticas en las agencias reguladoras latinoamericanas. Ellos destacan algo que no ha salido en esta conversación, que aplica muy fuerte a ciertos países: la regulación es un tema de actualidad. Eso lleva a algunos países (incluidos México y Brasil) a dedicar cierta atención y espacio institucional a la regulación y la arquitectura regulatoria que es diferente a otros sectores. Por lo tanto, en esta conversación con los practicantes, creo que este es un elemento que tiene que ser entendido.

**Salvador Parrado:** Me parece que cuando hablamos de cursos de regulación, los reguladores no acuden a este tipo de instituciones académicas “horizontales” como el CIDE, sino que van a escuelas de salud pública o escuelas de asuntos públicos, o lo que sea. Para mí, ese es un punto interesante, el grado en que algunas áreas gubernamentales están subrepresentadas en los cursos de regulación en estas ins-

tuciones más genéricas. ¿Hacemos algo para tratar esto? Tomemos por ejemplo el caso de los experimentos médicos, que es una nueva área de regulación. Hay una agencia independiente y hay un gran aspecto económico de la misma. Así, los reguladores de estas agencias son probablemente candidatos para este tipo de instituciones genéricas. Lo mismo aplica a todas las funciones del Estado, por ejemplo, los servicios sociales o la salud. Pero tienen sus propios nichos académicos en los que aprenden a regular. Como resultado, no hay intercambio cruzado entre diferentes áreas. En este sentido, estamos perdiendo una buena oportunidad para atraer a los profesionales de esas áreas para ver lo que pueden aprender de los principios e instrumentos de regulación. A este respecto, no hay muchas diferencias entre los países desarrollados y las economías emergentes.

**Martin Lodge:** Hay varias dimensiones en este tipo de relaciones horizontales entre la práctica gubernamental y la investigación académica. Está la parte de la formación y la enseñanza, el lado de la participación y luego el lado de la investigación. Como Bruno me dijo una vez, los profesores de regulación deberían estar enseñando a la gente a pensar como un regulador. Esto, en cierta medida, se refiere a enseñarles los principios de la competencia económica, por ejemplo, pero también sobre experiencia intersectorial. Luego está el lado de la investigación de la regulación, el cual podría ser más problemático. Ciertamente queremos hacer investigaciones de interés público, lo que significa estudiar cosas que son socialmente relevantes, temas que pueden tener beneficios sociales en lugar de quedarse en la “torre de marfil” académica. Sin embargo, puede haber aquí una tensión entre prestar atención a algunas respuestas rápidas de cara a preguntas urgentes, en lugar de un proceso productivo de investigación más académico que puede requerir el uso de ciertos conceptos que pueden no ser relevantes para los actores regulatorios. Por otra parte, también está el papel de lo que podría llamarse “intercambio de conocimiento”: ¿cómo las ciencias sociales, incluida la regulación, pueden ser útiles para cambiar el mundo con el fin de hacerlo mejor? Esta es una tarea importante que requiere modestia. Por último, también debe estar el respeto y la comprensión mutua entre los profesionales y los académicos sobre las necesidades de cada lado.

**Sharon Gilad:** No quiero decir que el conocimiento académico no puede brindar algún beneficio a los practicantes. Eso estaría socavando nuestra propia legitimidad, si bien es cierto que algunas veces se siente que el tipo de conocimiento que podemos darles a los practicantes no es necesariamente el que requieren que se

les dé. Todavía estoy luchando para construir una relación con los administradores públicos que me permita hacer lo que creo que es una investigación de alta calidad junto con ellos. La única experiencia que diría que realmente funcionó es el último estudio que he hecho, el cual he compartido con algunos servidores públicos; muchos han vuelto con comentarios y detalles importantes. Cuando les envié el reporte, que ya incluía sus propios comentarios, noté que ellos querían darse una idea de cómo estaban haciendo las mismas cosas otras personas. Fue interesante porque esto representó un momento de reflexión para ellos, al tiempo que pudieron ver cómo sus colegas se vieron afectados por problemas similares. Así que tal vez eso es algo que podemos hacer: darles un momento para reflexionar y también para ver cómo otros reguladores se ven afectados con problemas y desafíos comunes, sin sugerir que tenemos respuestas para ellos.

**Andrea Mennicken:** Es importante distinguir este tema de la consultoría regulatoria “suave” que realizan las consultoras, las cuales a menudo ofrecen recetas que se implementan rápidamente sin mucha reflexión. Esto es lo que los estudios académicos pueden añadir: construir esta actitud de reflexión respecto a lo que hacen los reguladores. Un consultor puede venir y rápidamente dibujar un mapa de riesgo o plantear ciertos números que muestran tendencias por medio de diferentes métricas. Sin embargo, preguntas como, ¿podría funcionar esto? ¿en qué condiciones? implican otro tipo de aproximaciones. Podemos entonces como académicos usar ciertas teorías para reflexionar sobre qué es lo que algunas cosas deben aportar y, con base en ello, reflexionar sobre las condiciones que deben estar en su lugar para que algo funcione. Eso es algo que creo que podemos aportar, sin pensar realmente en un papel de tener que brindar soluciones a los practicantes. Por ello es importante comunicar a los reguladores qué es lo que la investigación sobre temas regulatorios puede hacer y qué no puede hacer.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** Muchas gracias a todos por sus ideas y comentarios durante esta conversación. Y gracias de nuevo por acompañarnos en el CIDE para intercambiar puntos de vista sobre la regulación y sobre cómo ampliar este importante y creciente campo de estudios, así como por ayudarnos a informar (y tal vez mejorar) el análisis y la formulación de políticas regulatorias en México y América Latina. 📷