

ORT E

OP R E

C

E

S

O

P

ÓRGANOS REGULADORES

- 1** Presentación
Francisco J. Sales Heredia
- 3** Principios de actuación de los órganos reguladores
Efrén Arellano Trejo
- 8** Comisión Federal de Competencia
Gabriel Fernández Espejel
- 15** Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
Karen Nallely Tenorio Colón
- 26** La competitividad del sector financiero mexicano.
El papel de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Salvador Moreno Pérez
- 35** Comisión Reguladora de Energía
Francisco J. Sales Heredia
- 40** La Comisión Federal de Telecomunicaciones.
Datos generales para revisar su proceso de transición
José de Jesús González Rodríguez
- 51** Teorías de regulación económica
Jesús Mena Vázquez
- 55** Comparativo internacional del régimen de nombramiento
en los órganos reguladores financieros
Aura Olivia Montañez Gudiño
- 61** Órganos reguladores en la opinión pública
Gustavo Meixueiro Nájera y Efrén Arellano Trejo



Gustavo Meixueiro Nájera
Encargado de la Dirección General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Arón Baca Nakakawa
Elizabeth Cabrera Robles
Leticia Galicia García
Luz García San Vicente
Natalia Hernández Guerrero
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Reporte CESOP, núm. 62, marzo de 2013. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Francisco J. Sales Heredia*

Órganos reguladores

En la teoría moderna del Estado liberal democrático se asume que una de las libertades básicas que debe defenderse es aquella que permite a los ciudadanos para dedicarse al trabajo que más les acomode. El derecho así expresado responde a una historia de trabajo forzado que las leyes han prohibido; de igual modo este derecho se vincula a una serie de derechos ciudadanos modernos que dan contenido y amplitud a los derechos laborales. Ahora bien, el Estado puede prohibir los trabajos forzados, obligar a los empleadores a cumplir con los derechos de seguridad social del trabajador, pero es claro que no puede crear todos los empleos directos en una sociedad diversa donde cada ciudadano desarrolla sus libertades. La complejidad de las economías modernas no sólo lo hace poco práctico, sino que teóricamente no tiene sustento igualitario, pues el Estado tendría que elegir entre ciudadanos iguales ante la ley a quién de ellos proporcionarle un empleo.

El Estado liberal, por tanto, se ha vinculado con el capitalismo, que por definición es inequitativo y que, dejado a su libre desarrollo, puede redundar en explotación sistemática, pero que,

sin embargo, permite la creación de empresas diversas que dan cabida, en equilibrio, a la multiplicidad de oficios elegidos por los ciudadanos. El Estado, entonces, se ha concentrado en crear un entorno de reglas que controle los excesos del capitalismo, intentando no ahogar su habilidad generadora de riqueza y promoviendo áreas económicas relevantes para el bien público, el crecimiento de la economía y el bienestar económico de los ciudadanos.

Los órganos reguladores surgieron durante los años ochenta, para hacer más eficiente la aplicación de reglas y solución de conflictos entre empresas, en sectores considerados relevantes para los ciudadanos, especialmente en áreas de servicios básicos. En el caso de México, de igual forma, los órganos reguladores han aspirado a convertirse en áreas técnicas que permitan dirimir eficientemente los conflictos entre las empresas y lograr un ambiente adecuado para que aumente la productividad y la inversión, siempre buscando el bien público; mientras que las empresas buscan el bien privado. Algunos órganos reguladores han tenido más éxito que otros, dependiendo de las áreas de la economía con las que se vinculan.

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

En el *Reporte CESOP* de este mes se hace una revisión del origen y las complejidades de los órganos reguladores, especialmente porque se han propuesto iniciativas de ley para fortalecer-

los. El primer artículo se enfoca en la discusión acerca de qué modelo institucional debe seguirse en el caso de los órganos reguladores. Es aparente que las nuevas iniciativas privilegian una estructura autonómica que no tenían, pero que parece funcional en nuestro equilibrio político.

Los siguientes artículos se centran en algunos de los órganos reguladores, sus funciones, los sectores regulados y las evaluaciones que les han realizado otras instancias. El primer órgano descrito es la Comisión Federal de Competencia. Se asume que —dado que el capitalismo depende de información veraz y de la libre competencia— es crucial que exista claridad y estabilidad al dirimir los conflictos entre grupos que controlan grandes áreas del mercado. Para lograrlo, en la iniciativa de reforma constitucional recientemente presentada respecto al sector de telecomunicaciones, se le otorgan aún más atribuciones a la Cofeco para dirimir, negociar o mandar nuevos arreglos entre empresas en competencia.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, regulan la competencia dentro del sector financiero, crucial para detonar la inversión en la economía. Este sector, como muchos otros, depende a su vez de otras áreas del Estado. En este caso, el Banco de México establece la política y los lineamientos, y la Secretaría de Economía, junto con la banca de fomento, dinamiza sectores cruciales para el Estado, no atendidos por la iniciativa privada. En los artículos se describen las funciones y los alcances de estos órganos.

Tócante a la Comisión Reguladora de Energía, ha acumulado a lo largo de los años

mayores funciones, siempre en un equilibrio no necesariamente resuelto con dos monopolios del Estado: Pemex y la CFE. En el sector participan, de igual modo, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Energía, definiendo políticas y precios y dejando un margen de maniobra limitado a la CRE.

El caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se ha convertido en materia de una iniciativa de reforma constitucional aprobada ya en la Cámara de Diputados y en trámite en la Cámara de Senadores. La reforma propone dotar de autonomía constitucional a un nuevo órgano que asumiría las funciones de la Cofetel. El arreglo institucional propuesto pretende mayor eficiencia en uno de los sectores más sensibles de la economía, dada su influencia en el mercado y en una sociedad moderna que depende cada vez más de mayor información.

Asimismo se incluyen dos artículos que hacen referencia a los modelos institucionales de supervisión de la competencia en otros países y la forma en que se designa a los miembros de estos órganos similares.

Finalmente, se presentan los resultados de una encuesta realizada por el CESOP en cuanto a los órganos reguladores. Se concluye que la ciudadanía desconoce a estos órganos en su mayor parte, pero los datos muestran que la opinión acerca de la supervisión de las empresas se concentra entre los órganos autónomos y el gobierno; la opción de autorregulación es la menos apoyada, indicando que existe desconfianza acerca de los servicios de las empresas y, claramente, un área de oportunidad para el regulador y estas últimas.

Principios de actuación de los órganos reguladores

Efrén Arellano Trejo*

El funcionamiento de los órganos reguladores lleva implícito un nuevo concepto y un nuevo papel del Estado. Como se describe en este artículo, los procesos de liberación y globalización de la economía, así como la privatización de grandes empresas, realizadas a partir de 1980, transformaron al Estado de proveedor a promotor del adecuado funcionamiento de los mercados. En estas condiciones, algunos sectores de la economía requirieron órganos especializados, dotados de independencia técnica, sin compromisos políticos y sin ataduras con los nuevos —y poderosos— agentes del mercado.

Contexto y auge de la regulación

La existencia de los órganos reguladores tiene diversos antecedentes en Reino Unido y Estados Unidos; sin embargo, tuvieron su auge en la década de 1980-1990. La crisis petrolera de 1973 y 1979 impusieron a los

Estados nuevos paradigmas de ahorro y eficiencia económica. Es la génesis de la llamada “revolución neoliberal” que tuvo como sus principales impulsores a Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

En el país europeo el reto era hacer frente a la disolución de los grupos de poder propiciados por las nacionalizaciones de empresas como la British Gas y British Telecom la desregulación y la apuesta por el mercado. En Estados Unidos se impulsó una fuerte política de desregulación, reducción del gasto e impuestos y un aumento al presupuesto militar.¹

De manera más específica —como lo relata Clara Luz Álvarez— a partir de 1980, los países europeos se percataron de que en Estados Unidos los servicios de telecomunicaciones eran mejores y más baratos, debido principalmente a la mayor competencia que existía en ese país en comparación con los monopolios del llamado viejo continente. Por ello, a partir de 1988, diversos países de la Unión Europea

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

¹ Josefina Cortés Campos, José Ramón Cossío Díaz, Raúl Mejía Garza y José Roldán Xopa, “Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria”, ITAM-Cofemer, México, 2001, disponible en www.este-pais.com (fecha de consulta: marzo de 2013).

emprendieron un gradual proceso de liberalización de este sector.²

Adicionalmente, a partir de la década de 1990 se presenta una clara tendencia a la integración supranacional. Ésta fue propiciada, entre otras cosas, por las facilidades para el traslado de la inversión extranjera directa, el desarrollo de la tecnología y los crecientes flujos de información. La caída del socialismo real permite afianzar la convicción de que “la función empresarial, el mercado y la libre competencia constituyen un mecanismo más eficiente para la dirección burocrática pública cuando se busca una mejor asignación de los recursos económicos”.³

En 1994 se suscribieron el Acuerdo de Marrakech —por el cual se estableció la Organización Mundial de Comercio— y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. A partir de entonces se ha acentuado la tendencia de éstos y otros organismos multilaterales, tales como la ONU, el FMI y el Banco Mundial para asumir que el Estado debe contribuir a un funcionamiento eficiente de los mercados.⁴

Este nuevo papel se asoció muy pronto a la necesidad de diseñar políticas y estrategias de largo plazo, combinadas con la solución de controversias y la administración de áreas muy especializadas, para lo cual se requerían unidades gubernamentales con ciertos grados de au-

tonomía, para que actuaran libres de injerencias políticas e independientes de los agentes regulados; funciones que no podía desarrollar un departamento gubernamental tradicional.⁵

Hoy día —como lo señala Faya Rodríguez—, existe un gran consenso sobre la necesidad de contar con reguladores para ciertos sectores o industrias, tales como los monopolios naturales anteriormente en manos del Estado, y para sectores de alto impacto colectivo como el ya abordado de las telecomunicaciones, servicios financieros, energía, transporte, propiedad intelectual y monopolios.⁶

Para el caso de México, las autoridades reguladoras surgieron subordinadas en gran medida al presidente y a las secretarías de Estado, tanto legal como administrativamente. El intenso proceso de transformación institucional, que también se inició en la década de 1980, introdujo el nuevo tipo de órganos reguladores independientes, algunos dedicados a incidir sobre sectores que estaban siendo privatizados o desregulados, tales como la Comisión Reguladora de Energía (1995), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1995) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (1996); y otros que respondieron a un nuevo diseño más propicio para una economía de mercado, tales como la Comisión Federal de Competencia (1993), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000) y el entonces llamado Instituto

² Clara Luz Álvarez, “Órganos reguladores en telecomunicaciones”, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, en *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, núm. 10, disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx> (fecha de consulta: marzo de 2013).

³ Josefina Cortés Campos, José Ramón Cossío Díaz, Raúl Mejía Garza y José Roldán Xopa, *op. cit.*, p. 28.

⁴ *Idem.*

⁵ Alejandro Faya Rodríguez, “Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México”, CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación, México, 2010, p. 20, disponible en www.reddecompetencia.cidac.org (fecha de consulta: marzo de 2013).

⁶ *Ibid.*, p. 21.

Federal de Acceso a la Información Pública (2002).⁷

Los principios básicos

Desde un punto de vista formal, la independencia de los órganos reguladores tiene el propósito de contribuir a mejorar la calidad de la regulación, la eficiencia económica y evitar que las presiones políticas y los grupos de interés influyan sobre las decisiones técnicas. También contribuye a establecer políticas de largo plazo que superen los inevitables cambios políticos.⁸

Algunos autores sostienen que estos organismos deben ser parte de la administración pública, a fin de actuar de manera transversal con una serie de políticas y lineamientos de todo el gobierno. Así lo sostiene, por ejemplo, Alejandro Faya:⁹

Tal y como es la práctica generalizada, los reguladores económicos deben formar parte del aparato administrativo (a excepción del banco central), caso contrario a los órganos de derechos humanos o electorales, que desarrollan funciones eminentemente político-sociales. La razón es sólida: el regulador económico forma parte de una red integrada por otros reguladores que

⁷ *Idem.*

⁸ Sergio López-Ayllón y Ali Bernard Haddou Ruiz, “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, CIDE, serie Documentos de Trabajo, núm. 179, México, 2006, p. 1, disponible en www.uaq.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

⁹ Alejandro Faya Rodríguez, “Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México”, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

persiguen fines comunes o conexos donde el punto de unión es precisamente su pertenencia a la administración. Aunque autónomo, el regulador que forma parte de la administración queda sujeto a un conjunto de leyes y políticas de corte transversal, así como a la tutela y vigilancia del Ejecutivo, lo que garantiza una unidad de acción a la que escapan los órganos constitucionalmente independientes.

Sin embargo, existen otras opiniones. Por ejemplo, José Luis Caballero Ochoa, coordinador del posgrado en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, considera necesario dar toda la fortaleza institucional a reguladores encaminados a poner un freno a los llamados poderes fácticos.

Hay una ruta probada en América Latina — dice el especialista— de llevar el diseño institucional de órganos autónomos a aquellos organismos de empoderamiento ciudadano que tienen que ver con la transparencia, el combate a la corrupción y el tema de los medios. Me parece que estos órganos constitucionales autónomos pueden ser benéficos en la medida en que empoderen a los ciudadanos y manden controles al Estado.¹⁰

Caballero Ochoa también propone que el artículo 49 constitucional, el cual define a los tres poderes tradicionales, también se refiera a los órganos autónomos con las características que los distinguen: personalidad jurídica, patrimonio propio, pérdida del Ejecutivo para designar a sus integrantes de manera directa y la inmovilidad de los mismos.

¹⁰ Carole Simonner, “La autonomía del Ifetel”, *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, número 985, 7 de abril de 2013, p. 5.

En términos prácticos, estos órganos comparten el propósito central de cuidar y promover los intereses de los consumidores, a través de una mayor y más adecuada competencia, así como el mejoramiento de la calidad y precio de los servicios. La experiencia internacional muestra —a decir de algunos analistas— que la verdadera autonomía de los órganos reguladores se correlaciona “con una toma de decisiones rápida y de calidad, y con políticas ciertas y previsibles tanto para los consumidores como para los inversionistas”.¹¹

En cuanto al diseño institucional, estos órganos absorben algunas facultades y atribuciones de la secretaría de Estado correspondiente, con el objetivo de diseñar, ejercer y reforzar la regulación en la materia. Un primer requisito es que cuenten con normas y mecanismos adecuados de transparencia, no sólo para garantizar el adecuado ejercicio de la rendición de cuentas, sino para lograr que sus decisiones sean incluyentes, sin favoritismos ni ventajas para quienes pudieran acceder de manera preferente a la información. Un segundo requisito es que cuenten con un mandato claro y bien definido, lo cual facilita el diseño y aplicación de sus facultades y competencias.¹²

El Cuadro 1 muestra seis grandes rubros que deben ser considerados en el diseño y evaluación de estos órganos reguladores.¹³

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibid.*, pp. 1 y 12.

¹³ Una evaluación elaborada a partir de algunos elementos del Cuadro 2 se encuentra en José Roldán Xopa, “Transparencia y órganos reguladores”, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, México, disponible en www.corrupcion.una.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

Por último, de acuerdo con Clara Luz Álvarez, algunos de los principios que rigen la actividad regulatoria son:

- a) Objetividad, con el propósito de que cada acto regulatorio cumpla con los objetivos preestablecidos.
- b) Imparcialidad, a fin de proteger el interés público y la máxima satisfacción de necesidades sociales. Aquí se incluye la garantía de que las decisiones del órgano regulador no estén motivadas por intereses particulares.
- c) La no discriminación entre los agentes del mercado, para lo cual resultan relevantes dos aspectos: primero, elaborar criterios por parte del regulador para generar certidumbre; y segundo, que los casos precedentes y resueltos por el regulador sean públicos, de tal suerte que el mercado pueda conocer los criterios y la visión del regulador ante situaciones concretas.
- d) Neutralidad tecnológica, que se refiere a no obligar ni favorecer o beneficiar la utilización de una tecnología en específico. Con ello se busca incentivar la innovación tecnológica y no obligar a los agentes regulados y a los consumidores a adquirir cierta tecnología.
- e) Proporcionalidad, el cual obliga a que la autoridad considere la relación costo-beneficio de su actuación y elija aquella regulación o acto que reporte mayores beneficios e implique menores costos al particular. Este principio —señala Clara Luz Álvarez— en muchas ocasiones es olvidado o pasa-

do por alto, bajo el entendido de que las autoridades pueden actuar razonablemente aun cuando los costos para los particulares sean elevados. Sin

embargo, este principio exige que el regulador haga un análisis y busque los medios menos gravosos para lograr la finalidad que persigue.¹⁴

Cuadro 1. Rubros básicos para el diseño y evaluación de órganos reguladores

<i>Rubros</i>
<p>1. <i>Mandato</i>: Debe ser claro, explícito y contundente. Para ello, debe estar definido en la ley; no fraccionado en diversos ordenamientos; e incluir prioridades respecto a otras funciones.</p>
<p>2. <i>Atribuciones</i>: Debe contar con facultades suficientes para cumplir su mandato, exclusivos y directos. De manera general hay que considerar las siguientes: Poder de opinión/asesoría: Dar consejo vinculante y no vinculante (según el caso) al Ejecutivo. Poder de supervisión: para monitorear el cumplimiento de la regulación, así como investigar y sancionar efectivamente a los infractores. Poder administrativo: para emitir, renovar y revocar concesiones, licencias o permisos, fijar precios y/o aprobar contratos. Poder adjudicatario: para resolver conflictos y/o desacuerdos entre actores de una industria. Poder de reglamentación: para emitir normas administrativas generales dentro de los confines del mandato legal.</p>
<p>3. <i>Autonomía</i>: Deben existir condiciones para dictar sus resoluciones con plena independencia. Para ello se pueden considerar los siguientes mecanismo: la forma de nombrar a los comisionados o directivos debe garantizar un perfil adecuado (con capacidad, independencia e imparcialidad); deben contar con estabilidad laboral, mediante periodos fijos y escalonados que trasciendan la administración; el proceso puede incluir distribución de poderes mediante nombramiento del Ejecutivo con ratificación del Legislativo; la reelección de los comisionados puede incentivar o premiar un buen desempeño; favorecer un mandato colegiado, que proteja a los individuos de las presiones externas; generar autonomía organizacional, que garantice control de presupuesto, contratación y organización interna.</p>
<p>4. <i>Rendición de cuentas</i>: Se debe establecer la obligación de informar y justificar las decisiones en público y los diversos controles legales que regulan el ejercicio de las facultades. Entre otras cosas, se deben establecer lineamientos para la publicidad de las reuniones del órgano colegiado (en su caso), el establecimiento <i>ex ante</i> de metas y parámetros visibles, objetivos y/o cuantificables, reportes periódicos (anuales y de menor periodicidad), procesos transversales de mejora regulatoria, relación con otros actores, labores activas, preventivas y de difusión. Son elementos indispensables para la credibilidad y respetabilidad del regulador.</p>
<p>5. <i>Recursos humanos y materiales</i>: Para fomentar la calidad y honestidad de su personal, se requiere contar con un sistema atractivo de remuneraciones, establecer requerimientos académicos y de experiencia de ingreso para ciertos puestos, un servicio civil de carrera, cursos de inducción y actualización del más alto nivel, participación en foros internacionales donde se comparta conocimiento y experiencias y una combinación de perfiles.</p>
<p>6. <i>Financiamiento</i>: El presupuesto de los órganos reguladores no debe depender sólo de decisiones políticas ni de los agentes regulados. El presupuesto puede provenir de una asignación gubernamental y de otras fuentes de ingresos tales como los pagos que los agentes regulados hacen por el uso de las concesiones, permisos o autorizaciones, de las multas o sanciones económicas por incumplimiento al marco jurídico, los cobros por labores administrativas.</p>

Fuente: recopilación a partir de Alejandro Faya Rodríguez, *op. cit.* y Clara Luz Álvarez, *op. cit.*

¹⁴ Clara Luz Álvarez, *op. cit.*, p. 13.

Comisión Federal de Competencia

Gabriel Fernández Espejel*

La Comisión Federal de Competencia tiene su origen y sustento en la Ley Federal de Competencia Económica de 1992; sin embargo, no fue sino hasta las reformas de 2006 y de 2011 cuando comenzó a tener un papel relevante en ciertos sectores de la economía, pues persisten áreas, como energía y telecomunicaciones, donde no se perciben los beneficios para la población en un entorno de competencia.

Antecedentes y definiciones

La competencia económica supone un entorno en el que las empresas rivalizan entre ellas, se esfuerzan por hacerse de más consumidores y, ante todo, aumentar sus ganancias. Las prácticas que emprenden los agentes económicos para lograr estos fines se orientan a la reducción de precios, disminución de costos en la producción, lanzamiento de nuevos productos

* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

y servicios, mejora de la calidad, así como el uso de nuevas tecnologías con estos fines.

La competencia económica supone mayor eficiencia y productividad en las empresas debido al entorno de rivalidad que se genera entre ellas, lo cual hace que incorporen innovaciones y mejoren sus productos y servicios. Algunas teorías económicas afirman que la libre interacción entre las diferentes empresas y los consumidores es suficiente para conseguir un máximo nivel de eficiencia y de bienestar en la sociedad. Sin embargo, la experiencia local e internacional sugiere que el mercado por sí mismo es incapaz de generar condiciones de competencia perfecta.

Así, los participantes del mercado pueden incurrir en prácticas desleales de competencia a efecto de elevar sus ganancias en perjuicio de los consumidores. De igual forma, en los mercados se presentan condiciones que cohiben la libre competencia o existen agentes externos (normalmente alguna injerencia de gobierno) que actúa en igual sentido.

Por tal motivo, los entes reguladores apuntan a la pertinencia de una política económica que promueva al máximo la competencia entre los agentes, que les garantice condiciones de igualdad en el terreno donde se desempeñen, que castigue conductas ilegales en materia de competencia y que impida que en los mercados se produzcan condiciones de dominancia. En México, la Comisión Federal de Competencia (CFC) es el ente regulador en la materia, con sustento en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

La Ley Federal de Competencia Económica

La introducción de la política de competencia en México forma parte del proceso de reformas estructurales que se produjeron en el país a partir de la década de 1980, con el inicio de la apertura comercial y la intención de cambiar de modelo económico. Se buscaba transitar de una economía doméstica proteccionista de alto control gubernamental a una economía de mercado.¹ La Ley Federal de Competencia Económica, que contempla la creación de la Comisión Federal de Competencia para su aplicación, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 24 de diciembre de 1992.

La LFCE, en su artículo 2o., define que su objetivo es de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

¹ EN OCDE, *Competition Law and Policy in Mexico*, Policy brief, OCDE Observer, París, junio de 2004, pp. 1-2.

En sus artículos 3o. y 4o. establece que están sujetos a lo dispuesto por la ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Sin embargo, señala que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 constitucional. Puntualiza que no constituirán monopolios las funciones que ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La LFCE, en su capítulo II, define como prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad

restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.

III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables.

IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Además, existen diferentes leyes sectoriales que otorgan facultades específicas a la CFC, sobre todo en lo que se refiere a la determinación de poder sustancial y de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el gobierno federal (Cuadro 1).

Reformas a la LFCE

La Ley Federal de Competencia Económica fue promulgada en 1993 en un entorno de ausencia de cultura de competencia, de falta de especialización en el tema y de ausencia de precedentes legales. En 1998, con la publicación del reglamento de la ley, se pasó del desarrollo institucional al fortalecimiento procesal, así como al conocimiento del Poder Judicial y a la consolidación de la Comisión Federal de Competencia.²

² En presentación de Eduardo Pérez Motta, *Política de competencia en México: avances recientes*, Comisión Federal de Competencia, junio de 2011, lámina 2.

En esos años, la OCDE advertía sobre la falta de una plataforma sólida para la aplicación de la política de competencia y suponía que la fortaleza de la Comisión podía ser cuestionada.³ De acuerdo con estas observaciones, el Foro Económico Mundial ubicaba a nuestro país en la posición 103 y 92 en dominio de mercado y efectividad de la política antimonopolios, respectivamente, entre un total de 134 economías en 2009.⁴

En este contexto, la primera gran reforma a la LFCE se produjo en 2006, dirigida a mejorar su conocimiento entre la población, a generarle una mayor capacidad de disuasión y a dotar a la CFC de un mayor poder de interacción con otros agentes reguladores. Posteriormente, la segunda reforma de 2011 se reflejó, básicamente, en las sanciones que podía aplicar la comisión al dotarla de mejores herramientas punitivas y de mayor capacidad de acción. La poca capacidad de la comisión para persuadir era una de las principales preocupaciones, ya que había que empatar la LFCE con los estándares internacionales; una de las carencias que identificó el WEF en su reporte sobre México en 2009. De tal forma, los cambios que aprobó el Congreso de la Unión en 2011 (Cuadro 2) se dirigieron básicamente al fortalecimiento de la política de competencia, así como a facilitar su aplicación.

Comisión Federal de Competencia

La Comisión Federal de Competencia surgió como un órgano administrativo desconcentrado

³ En OCDE, *Competition Law...*, *op. cit.*, p. 1.

⁴ En World Economic Forum, *The Mexico Competitive Report 2009*, WEF y Harvard University, Ginebra, 2009, p. 27.

Cuadro 1. Normatividad sectorial relacionada

<i>Transportes</i>	
Sector	Ordenamiento jurídico
Ferrocarriles	Ley Reglamentaria de Servicios Ferroviarios
Aeropuertos	Ley de Aeropuertos
Aviación	Ley de Aviación Civil
Caminos, puentes y autotransporte federal	Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
Puertos	Ley de Puertos
Navegación y comercio marítimo	Ley de Navegación y Comercio Marítimos
<i>Telecomunicaciones</i>	
Sector	Ordenamiento jurídico
Comunicación vía satélite	Reglamento de Comunicación Vía Satélite
Radio y televisión	Ley Federal de Radio y Televisión
Servicio local	Reglas del Servicio Local
Servicio de larga distancia internacional	Reglas para prestar el Servicio de Larga Distancia Internacional que deberán aplicar los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones autorizados
Convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas	Acuerdo de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas
<i>Energía</i>	
Sector	Ordenamiento jurídico
Comisión Reguladora de Energía	Ley de la Comisión Reguladora de Energía
Petróleo	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
Gas natural	Reglamento de Gas Natural
Gas licuado de petróleo	Reglamento de Gas Licuado de Petróleo
Gas asociado a los yacimientos de carbón mineral	Reglamento de la Ley Minera en Materia de Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón Mineral
Bioenergéticos	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
<i>Financiero</i>	
Sector	Ordenamiento jurídico
Sistemas de Ahorro para el Retiro	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

<i>Temas de economía</i>	
Sector	Ordenamiento jurídico
Protección al consumidor	Ley Federal de Protección al Consumidor
Comercio exterior	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
Propiedad industrial	Ley de la Propiedad Industrial
Caña de azúcar	Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
<i>Otras disposiciones legales que hacen mención de la competencia económica</i>	
1. Ley de Comercio Exterior	
2. Reglamento interior de la Secretaría de Economía	
3. Ley Federal de Derechos	
4. Ley Federal de Cinematografía	
5. Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía	
6. Decreto de la creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Reformas a la LFCE aprobadas por el Congreso de la Unión, mayo de 2011*

<i>Fortalecimiento de las políticas de competencia</i>	
Reforma	Objeto de la reforma
Incremento en multas	Las sanciones económicas se incrementaron en hasta 10% de las ganancias anuales nacionales de la firma, en casos de cárteles (oligopolios), o de 8% en dominancia de mercado. Los aumentos buscan disuadir a las empresas de adoptar conductas en contra de la competencia y de coludirse. Antes de la reforma, la multa máxima que se aplicaba ascendía a 89.7 millones de pesos.
Sanciones penales	Se incorporaron penas de cárcel de entre 3 a 10 años para los directivos ligados a los cárteles en consideración del tamaño del daño económico que infringen estas actividades. Los cambios se produjeron en el Código Penal Federal. Antes no se criminalizaba la acción.
Visitas de verificación	Anteriormente, la CFC precisaba de una orden judicial que informaba a las compañías de su intención de desarrollar una investigación en el lugar, lo que les permitía esconder o destruir información relevante para determinar faltas en temas de competencia. Ahora se permite a la CFC hacer visitas sorpresa a las empresas para investigarlas.
Medidas cautelares	En el esquema previo, las compañías podían seguir con sus conductas ilegales, mientras la CFC desarrollaba su investigación, inclusive hasta el último momento en el que se emitía la resolución. Con la reforma, la Comisión establece medidas que obligan a las empresas a abandonar las prácticas ilegales y frenar procesos de concentración.

<i>Facilitación para su aplicación</i>	
Audiencias orales	Permite a las compañías, bajo investigación por prácticas monopólicas, presentar oralmente su defensa ante los comisionados.
Terminación anticipada	La CFC puede dar por terminadas las investigaciones mediante un arreglo judicial que permita una mejor ubicación de los recursos y evite los altos costos del litigio, a fin de restituir las condiciones de competencia en el mercado.
Simplificación en los avisos o informes en relación con adquisiciones y fusiones	Se eliminó la obligación de informar en casos de adquisición y fusión donde se trataba únicamente de reestructura corporativa. Asimismo, se simplificó la notificación en casos donde fácilmente se identifica que no hay amenazas a la competencia en la fusión o adquisición de empresas.
Acciones colectivas**	La anterior ley sólo permitía a una empresa hacer reclamos de manera individual por daños económicos, lo que implicaba que algunos de los afectados no pudieran entablar juicio por los costos. En la actualidad, las acciones colectivas suponen una oportunidad para las aquejadas de recibir alguna compensación por el daño económico.

* En OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Mexico*, París, mayo de 2012, pp. 3-5 y Eduardo Pérez Motta, *Política de competencia en México...*, *op. cit.*, lámina 5.

** Esta reforma se concretó en agosto de 2011 en el Poder Legislativo.

de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones. Desde 1993, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, la CFC es la autoridad que se encarga de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en nuestro país.⁵

En su documento “Herramientas de competencia económica”, la Comisión Federal de Competencia⁶ precisa las facultades que posee y las ubica en tres áreas de acción: preventivas, en las que analiza y participa en procedimientos de licitación y de concesiones a fin de evitar participantes dominantes en el mercado; correctivas, donde investiga e impone sanciones

a conductas anticompetitivas; y de promoción y abogacía, en las que emite su opinión en materia de competencia.

De acuerdo con su último informe anual (2012),⁷ la CFC dijo haber atendido 426 casos; 372 los recibió el mismo año, se concluyeron 341 y se trasladaron 85 a 2013 en calidad de pendientes. En materia de concentraciones, se procesaron 118 casos; los más relevantes fueron: Grupo Televisa-Iusacell, Delta Air Lines-Grupo Aeroméxico, Coca-Cola FEMSA-Grupo Fomento Queretano, Nestlé-Pfizer, Anheuser-Busch-InBev y Grupo Modelo y Afore Bancomer-Afore XXI Banorte. Por tanto, las áreas y casos que se atendieron se detallan en el (Cuadro 3):

⁵ Tomado de www.cfc.gob.mx, (fecha de consulta: 22 de marzo de 2013).

⁶ Comisión Federal de Competencia, “Herramientas de competencia económica”, en www.cfc.gob.mx/images/stories/Documentos/cuadernos.pdf, (fecha de consulta: 22 de marzo de 2013).

⁷ En www.cfc.gob.mx/images/stories/Publicaciones/InformesAnuales/completos/InformeAnual2012.pdf, (fecha de consulta: 22 de marzo de 2013).

Cuadro 3. Asuntos atendidos por la CFC en 2012*

<i>Áreas</i>	<i>Atención</i>
Concentraciones	118 casos
Prácticas monopólicas	65 casos
Programa de inmunidad	26 solicitudes
Licitaciones, concesiones y permisos	157 asuntos
Recursos de consideración	73 recursos
Defensa de resoluciones	92 juicios de amparo
Opiniones vinculatorias	1 opinión

* En www.cfc.gob.mx/images/stories/Publicaciones/Informesanuales/completos/InformeAnual2012.pdf, (fecha de consulta: 22 de marzo de 2013).

Comentarios finales

Los temas de competencia económica se incorporaron a la agenda nacional en la década de 1980, con la aparición de la propuesta de cambio del modelo económico, la cual los trasladaría de un esquema proteccionista a uno de liberalización comercial y de apertura al exterior. Sin embargo, este proyecto de reformas trajo consigo, a través de la reducción del gobierno, una de las mayores concentraciones que registra el mercado mexicano; ésta se generó a partir de la privatización de la telefonía fija, y la concesión de canales de televisión abierta, creando de facto oligopolios.

Otras áreas económicas que se distinguen, desde antes del comienzo de la liberalización

comercial, por ser mercados de alta concentración o como monopolios naturales bajo el dominio del Estado, permanecen incólumes. Éstas no fueron tocadas por el Ejecutivo federal ni por el Poder Legislativo, ya sea por su historia o por su importancia para el Estado mexicano; el más claro ejemplo es el sector energético, sobre todo en la extracción y venta de hidrocarburos y sus derivados.

De esta forma, se puede apreciar que los procesos de desregulación no han sido completamente exitosos en todos los casos. En telecomunicaciones se cuenta con pocas opciones y costos elevados, según lo reconoce la OCDE; en el sector energético, el gobierno no dispone de los ingresos fiscales suficientes para potenciar el sector.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Karen Nallely Tenorio Colón*

Este artículo tiene el objetivo de describir brevemente las funciones, estructura y fundamento legal de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Asimismo, se presenta una lista de las instituciones a las que regula, algunos ejemplos de las sanciones que emite la comisión a las diferentes instituciones y los resultados obtenidos de la evaluación hecha por la Auditoría Superior de la Federación en 2011.

Introducción

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encargada de supervisar que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones de seguros y fianzas para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano

* Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión pública y seguridad pública. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.¹

Antecedentes²

El 3 de enero de 1990 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto que reforma a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, por cuya fuerza:

- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se divide en Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional Bancaria; la Comisión Nacional de Seguros readquiere su propia “personalidad” agregándose “Fianzas”; de esta manera, aun dependiendo de la SHCP el desarrollo del Organismo Oficial fue independiente del bancario,

¹ Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, “¿Quiénes somos?”, última modificación el 30 de agosto de 2011, disponible en www.cnsf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

² Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, “Memoria de los quince años de la nueva Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 1990-2005”, agosto de 2006, en www.cnsf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

siguiendo con los contactos financieros propios de la actividad aseguradora.

- Se autorizó a las instituciones de seguros realizar operaciones de “reafianzamiento” y a las de seguros autorizadas para practicar exclusivamente el reaseguro, realizar operaciones de reafianzamiento activas y pasivas.
- El capital extranjero de aseguradoras, reaseguradoras, afianzadoras, personas físicas o morales o agrupaciones de las mismas, siempre que no se tratara de gobiernos o dependencias oficiales, podría participar en el “capital pagado” de las instituciones de seguros mexicanas, pero en forma limitada, de suerte tal que la inversión mexicana fuera mayor para mantener la facultad de determinar el manejo de la institución y su control.

El 14 de julio de 1993, el DOF publicó otra modificación a la ley relacionada con la actividad aseguradora y, por sus características, buscó la forma de acercar algunas operaciones del sector a las que usualmente desempeñan los bancos, por ejemplo, las operaciones en fideicomiso y similares; además, referente a las facultades de la comisión, se vieron ampliadas especialmente en el proceso de las reclamaciones de los asegurados y forma de pago.

El 25 de febrero de 2005, la comisión publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Circular S-22.7 por la que se dio a conocer a las instituciones de seguros autorizadas para la práctica de los seguros de pensiones derivadas de las leyes de seguridad social, la forma y tipo de información que para fines de

vigilancia y supervisión deben presentar los formatos de valuación de las reservas técnicas de este tipo de seguros.

El 30 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se otorga la renovación de la inscripción a diversas entidades del exterior en el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras para Tomar Reaseguro y Reafianzamiento del País, para el año de 2006.

Se incluyeron 350 reaseguradoras extranjeras con diferente fecha de registro; entre las más antiguas, con registro de 1985, aparecen: Lloyd’s, Muenchener Ruckversicherungs Gesellschaft, Swiss Reinsurance Company, y las del año 2005: la ACE American Insurance Company y la Real Schadeverzekering Company (Holanda). Las 350 reaseguradoras —usando la palabra moderna— constituyen el “blindaje” del seguro mexicano.

Funciones de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Las principales funciones de la comisión, derivadas del *Manual de Organización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas*, consisten en:

1. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas, así como de las personas físicas y morales que requieran de autorización para realizar actividades relacionadas con o en in-

- terés de aquellas instituciones que les presten servicios auxiliares y complementarios.
2. Verificar que la operación de las instituciones se apegue a principios técnicos y cumpla con las disposiciones legales que le son aplicables, a efecto de preservar la orientación técnica necesaria para la protección de los intereses del público usuario.
 3. Garantizar que la actuación de la comisión y las actividades de las instituciones reguladas por ella se apeguen al marco legal aplicable.
 4. Contribuir a la promoción, coordinación y desarrollo equilibrado de los sistemas asegurador y afianzador.
 5. Vigilar la sana competencia entre las instituciones que integran los sectores asegurador y afianzador, en congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como del entorno económico, financiero, político y social del país.
 6. Garantizar la prestación del servicio del seguro y la fianza como instrumentos de seguridad y garantía a sus usuarios y al público en general.
 7. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la comisión, conforme al presupuesto autorizado.
 8. Ajustar el manejo presupuestal a los programas específicos de la comisión y obtener la previa aprobación de la junta de gobierno para el ejercicio de partidas no previstas en el presupuesto.
 9. Presentar un informe trimestral a la Junta de Gobierno respecto a las la-

bores de la comisión y al ejercicio presupuestal.

10. Proponer a la Junta de Gobierno las modificaciones a la estructura administrativa de la comisión.
11. Proporcionar a la SHCP, en su carácter de órgano de consulta, opiniones y asesoría respecto a problemáticas, interpretaciones, nuevos productos y en general en todo lo relacionado con la aplicación y resolución para efectos administrativos de los preceptos de las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Federal de Instituciones de Fianzas, y demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en materia de seguros y fianzas.

Estructura orgánica

De acuerdo con el Reglamento Interior de la CNSF publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1998 y reformado el 5 de junio de 2008, para el ejercicio de sus facultades, la CNSF contará con los siguientes órganos y unidades administrativas:

- I. Junta de Gobierno
- II. Presidencia
- III. Vicepresidencias:
 - a) de Operación Institucional
 - b) Jurídica
 - c) de Análisis y Estudios Sectoriales
- IV. Direcciones Generales de
 - a) Supervisión Financiera
 - b) Supervisión de Reaseguro
 - c) Supervisión Actuarial

- d) Supervisión del Seguro de Pensiones y Salud
- e) Desarrollo e Investigación
- f) Jurídica Consultiva y de Intermediarios
- g) Jurídica Contenciosa y de Sanciones
- h) Informática
- i) Administración
- V. Órgano Interno de Control
- VI. Direcciones de área
- VII. Delegaciones Regionales
- VIII. Los demás servidores públicos necesarios, y aquellos que determine la comisión por acuerdo de la Junta de Gobierno.

Fundamento legal³

Su propósito fundamental en el ámbito interno es establecer una efectiva coordinación entre las unidades administrativas de la CNSF, así como su

intervención en el esquema global de la supervisión de los sectores asegurador y afianzador.

El fundamento legal de esta comisión se basa en cuatro leyes y en su Reglamento Interior, que se muestran en el Cuadro 1, así como en los artículos en los que se estipula.

Entidades reguladas

La CNSF regula instituciones de seguros, pensiones, crédito a la vivienda, salud, garantía financiera y de fianzas (Cuadro 2).

Sanciones

La CNSF emite las sanciones correspondientes a las diferentes instituciones reguladas por la comisión. Éstas pueden ser amonestaciones o multas, dependiendo el precepto infringido, ya sea de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS), de la

Cuadro 1. Leyes por las que se rige la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<i>Ley</i>	<i>Artículo</i>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	17 y 19
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	108, 108-A, 108-B, 108-C y 109
Ley Federal de Instituciones de Fianzas	68 y 69
Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y de la Cámara de Diputados, disponible en www.cnsf.gob.mx y www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

³ Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, “Fundamento legal”, última modificación 14 de septiembre de 2011, disponible en www.cnsf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

Cuadro 2. Instituciones reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<i>Tipo de institución</i>	<i>Nombre de la institución</i>
Seguros	A.N.A. Compañía de Seguros, S.A de C.V.
	ABA Seguros, S.A de C.V.
	ACE Seguros, S.A.
	Agroasemex, S.A.
	AIG Seguros México, S.A de C.V.
	Alcanza Seguros S.A de C.V.
	ALICO México Compañía de Seguros de Vida, S.A de C.V.
	Allianz México, S.A., Compañía de Seguros
	Aseguradora Interacciones, S.A de C.V. Grupo Financiero Interacciones
	Aseguradora Patrimonial Daños, S.A.
	Aseguradora Patrimonial Vida, S.A.
	Assurant Daños México, S.A.
	Assurant Vida México, S.A..
	Atradius Seguros de Crédito, S.A.
	AXA Seguros, S.A de C.V.
	BUPA México, Compañía de Seguros, S.A de C.V.
	Cardif México Seguros de Vida, S.A de C.V.
	Cardif México Seguros Generales, S.A de C.V.
	CESCE México, S.A de C.V.
	Chubb de México, Compañía de Seguros, S.A de C.V.
	COFACE Seguro de Crédito México, S.A de C.V.
	Deco Seguros, S.A de C.V.
	El Águila, Compañía de Seguros, S.A de C.V.
	Euler Hermes Seguro de Crédito, S.A.
	Fidelity National Title de México, S.A de C.V.
	First American Title Insurance de México, S.A de C.V.
	FM Global de México, S.A de C.V.
	General de Seguros, S.A.B.
	Genworth Seguros Daños, S.A de C.V.
	Genworth Seguros Vida, S.A de C.V.
	Grupo Mexicano de Seguros, S.A de C.V.
	Grupo Nacional Provincial, S.A.B.

<i>Tipo de institución</i>	<i>Nombre de la institución</i>
Seguros	HDI Seguros, S.A. de C.V.
	HDI-Gerling de México Seguros, S.A.
	HIR Compañía de Seguros, S.A. de C.V.
	HSBC Seguros, S.A. de C.V., Grupo Financiero HSBC
	HSBC Vida, S.A. de C.V.
	Insignia Life, S.A. de C.V.
	La Latinoamericana Seguros, S.A.
	Mapfre Seguros de Crédito, S.A.
	Mapfre Tepeyac, S.A.
	Metlife México, S.A.
	Metropolitana Compañía de Seguros, S.A.
	Pan-American México, Compañía de Seguros, S.A.
	Patrimonial Inbursa, S.A.
	Prevem Seguros, S.A. de C.V.
	Primero Seguros Vida, S.A. de C.V.
	Primero Seguros, S.A. de C.V.
	Principal México, Compañía de Seguros, S.A. de C.V., Principal Grupo Financiero
	Protección Agropecuaria, Compañía de Seguros, S.A.
	Prudential Seguros México, S.A.
	QBE de México Compañía de Seguros, S.A. de C.V.
	QBE del Istmo México, Compañía de Reaseguros, S.A. de C.V.
	Quálitas, Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V.
	Reaseguradora Patria, S.A.B.
	Royal & Sunalliance Seguros (México), S.A. de C.V.
	Seguros Afirme, S.A. de C.V., Afirme Grupo Financiero
	Seguros Argos, S.A. de C.V.
	Seguros Atlas, S.A.
	Seguros Azteca Daños, S.A. de C.V.
	Seguros Azteca, S.A. de C.V.
	Seguros Banamex, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banamex

<i>Tipo de institución</i>	<i>Nombre de la institución</i>
	Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte
	Seguros BBVA Bancomer, S.A. de C.V., Grupo Financiero BBVA Bancomer
	Seguros El Potosí, S.A.
	Seguros Inbursa, S.A., Grupo Financiero Inbursa
	Seguros Monterrey New York Life, S.A. de C.V.
	Seguros Multiva, S.A., Grupo Financiero Multiva
	Seguros Priza, S.A. de C.V.
	Skandia Vida, S.A. de C.V.
	Sompo Japan Insurance de México, S.A. de C.V.
	SPT, Sociedad Mutualista de Seguros
	Stewart Title Guaranty de México, S.A. de C.V.
	Tokio Marine, Compañía de Seguros, S.A. de C.V.
	Torreón, Sociedad Mutualista de Seguros
	XL Insurance México, S.A. de C.V.
	Zurich Santander Seguros México, S.A.
	Zurich Vida, Compañía de Seguros, S.A.
Zurich, Compañía de Seguros, S.A.	
Pensiones	Horizontes Banorte Generali, S.A. de C.V.
	HSBC Pensiones, S.A.
	Metlife Pensiones México, S.A.
	Pensiones Banamex, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banamex
	Pensiones Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte
	Pensiones BBVA Bancomer, S.A. de C.V., Grupo Financiero BBVA Bancomer
	Pensiones Inbursa, S.A., Grupo Financiero Inbursa
	Pensiones Sura, S.A. de C.V.
	Principal Pensiones, S.A. de C.V., Principal Grupo Financiero
	Profuturo GNP Pensiones, S.A. de C.V.
Crédito a la vivienda	AIG United Guaranty México, S.A.
	Genworth Seguros de Crédito a la Vivienda, S.A. de C.V.
	Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.

<i>Tipo de institución</i>	<i>Nombre de la institución</i>
Salud	AXA Salud, S.A. de C.V.
	Dentegra Seguros Dentales, S.A.
	General de Salud, Compañía de Seguros, S.A.
	Medi Access Seguros de Salud, S.A. de C.V.
	Plan Seguro, S.A. de C.V., Compañía de Seguros
	Preventis, S.A. de C.V., Grupo Financiero BBVA Bancomer
	Salud Inbursa, S.A.
	SaludCoop México, S.A. de C.V.
	Seguros Centauro, Salud Especializada, S.A. de C.V.
	Servicios Integrales de Salud Nova, S.A. de C.V.
	Vitamédica, S.A. de C.V.
Garantía financiera	MBIA México, S.A. de C.V.
Fianzas	Afianzadora Aserta, S.A. de C.V., Grupo Financiero Aserta
	Afianzadora Fiducia, S.A. de C.V.
	Afianzadora Insurgentes, S.A. de C.V., Grupo Financiero Aserta
	Afianzadora Sofimex, S.A.
	CESCE Fianzas México, S.A. de C.V.
	Chubb de México, Compañía Afianzadora, S.A. de C.V.
	Crédito Afianzador, S.A., Compañía Mexicana de Garantías
	Fianzas Asecam, S.A.
	Fianzas Atlas, S.A.
	Fianzas Dorama, S.A.
	Fianzas Guardiania Inbursa, S.A. Grupo Financiero Inbursa
	Fianzas Monterrey, S.A.
	HSBC Fianzas, S.A., Grupo Financiero HSBC
	Mapfre Fianzas, S.A.
	Primero Fianzas, S.A. de C.V.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, "Instituciones", última actualización 25 de febrero de 2013, disponible en www.cnsf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC) o de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF).

En el Cuadro 3 se muestran algunas de las sanciones emitidas a diferentes instituciones.

Evaluación por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁴

En 2011, la Auditoría Superior de la Federación realizó una auditoría de desempeño a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. La revisión se centró en los datos que la comisión reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011. La ASF la dictaminó como “limpio”, en donde considera que en términos generales, en 2011 la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cumplió con su mandato de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las instituciones de seguros y fianzas, a fin de coadyuvar a la solidez, solvencia y estabilidad de su situación financiera.

Asimismo, las instituciones de seguros y fianzas supervisadas por la CNSF registraron índices regulatorios superiores al parámetro de garantizar que las inversiones financieras representen 1.0 veces las reservas técnicas, el capital mínimo de garantía (para las aseguradoras), el capital base de operaciones (para las afianzadoras) y el capital mínimo pagado, en los términos que se señalan en las Circulares Únicas de Seguros y de Fianzas.

En el periodo 2007-2011 la suficiencia financiera del sector asegurador y afianzador registró una tasa media de crecimiento anual de 12.1%, al pasar de 36,723.5 millones de pesos en 2007 a 129,492.0 millones de pesos en 2011.

Lo anterior significó que las aseguradoras y afianzadoras del país mantuvieron los recursos suficientes para cubrir sus reservas técnicas, respaldar su capital mínimo de garantía y cumplir con los requisitos de solidez, solvencia y estabilidad financiera que exige la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴ Auditoría Superior de la Federación, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2011, disponible en www.asf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

Cuadro 3. Sanciones emitidas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<i>Denominación</i>	<i>Fecha de infracción</i>	<i>Sanción</i>	<i>Precepto infringido</i>	<i>Conducta</i>
<i>1. Sanciones a aseguradoras</i>				
Reaseguradora Patria, S.A.B.	01/02/2011	Multa por \$48,753.30	Art. 107 LGISMS	Presentación incorrecta de información de reaseguro
Zurich Vida, Compañía de Seguros, S.A.	01/01/2010	Multa por \$11,492.00	Arts. 107 y 110 LGISMS	Omitir la entrega de información durante visita de inspección
Medi Acces Seguros de Salud, S.A. de C.V., (antes Médica Integral GNP S.A. de C.V.)	18/04/2006	Amonestación	Arts. 107 y 140 LGISMS	Presentación extemporánea de información de operaciones relevantes
Afianzadora Aserta, S.A. de C.V., Grupo Financiero Aserta (antes Afianzadora Aserta, S.A. de C.V., antes Fianzas Probursa, S.A. de C.V., Grupo Financiero BBV Probursa)	30/06/2002	Amonestación	Art. 15-II LFIF	Faltante en la cobertura de capital mínimo pagado
<i>2. Sanciones a afianzadoras</i>				
Mapfre Fianzas, S.A.	21/07/2008	Multa por \$10,518.00	Art. 67 LFIF	Incorrecta presentación de información estadística
Fianzas Atlas, S.A.	31/12/2005	Multa por \$10,296.00	Art. 46 LFIF	Desviación en la constitución de reservas técnicas
<i>3. Sanciones a intermediarios de reaseguro</i>				
A.C. Risk, Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.	03/05/2004	Revocación	Art. 26 y 106 LGISMS	Obstruir el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de esta Comisión
Alexander Forbes México, Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.	02/03/2006	Amonestación	Art. 26 LGISMS	Presentación incorrecta del balance general y estado de resultados
Alexander Forbes México, Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.	31/01/2006	Multa por \$9,734.00	Art. 26 y 106 LGISMS	No presentar el balance general y estado de resultados, en el plazo establecido
<i>4. Sanciones a oficinas de representación</i>				
Kolnische Ruckversicherungs-Gesellschaft Aktiengesellschaft, Oficina de representación en México	03/05/2006	Multa por \$9,360.00	Art. 28 LGISMS	Confirmaciones extemporáneas

Cuadro 3. Sanciones emitidas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<i>Denominación</i>	<i>Fecha de infracción</i>	<i>Sanción</i>	<i>Precepto infringido</i>	<i>Conducta</i>
Mapfre Re Compañía de Reaseguros, S.A., Oficina de representación en México	05/08/2005	Multa por \$9,360.00	Art. 28 LGISMS	Comprometer fuera de sus facultades a su representada
Odyssey America Reinsurance Corporation, Oficina de representación en México	21/01/2006	Multa por \$9,360.00	Art. 28 LGISMS	Confirmaciones extemporáneas

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, "Instituciones", última actualización 25 de febrero de 2013, disponible en www.cnsf.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

La competitividad del sector financiero mexicano. El papel de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Salvador Moreno Pérez*

El presente artículo describe las principales atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sus antecedentes, algunos de los resultados de su actuación, así como las evaluaciones que sobre su desempeño ha realizado la Auditoría Superior de la Federación. Finalmente, hace un balance de la CNBV como ente regulador y su papel en la promoción de la competencia económica del país.

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 se destacaba la importancia económica del Sistema Financiero Mexicano dada su capacidad de canalizar los recursos para la inversión y permitir la diversificación del riesgo de los proyectos. El programa destacaba que un sistema financiero eficiente tiene un impacto directo sobre el bienestar de las familias al permitirles constituir un patrimonio y recibir un rendimiento adecuado de su ahorro y se consideraba un

* Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

creador de valor, por sí mismo, al ser una fuente de innovación constante por los servicios que ofrece y porque genera empleos formales y bien remunerados.¹

Por su parte, el subsistema bancario y de valores está integrado por instituciones de crédito (de banca comercial y de banca de desarrollo), organizaciones auxiliares del crédito, actividad auxiliar del crédito, sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) y de objeto múltiple (Sofomes), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, fideicomisos del gobierno federal para el fomento económico, bolsa de valores, bolsa de derivados, empresas calificadoras, casas de bolsa, Asociación de Intermediarios Bursátiles, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión. Además, se incluyen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a las federaciones y confederaciones que las agrupan y las financieras populares, integrantes del sistema financiero popular. Todos supervisa-

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012*, México, 2008, p. 46.

dos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).²

Del buen funcionamiento del sistema financiero depende que las crisis económicas no afecten el sistema de pagos del gobierno, que los ahorradores puedan disponer de sus recursos depositados en los bancos y la realización de las operaciones mercantiles.

En la exposición de motivos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se señala que la experiencia internacional reconoce como necesaria, por causa de interés general, la intervención del Estado mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario cuando enfrenta una crisis generalizada.³

En el mismo proyecto se menciona que existe un consenso en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, a través del fortalecimiento de la supervisión y de la denominada “regulación prudencial”, cuyas normas están orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.⁴

² Auditoría Superior de la Federación, “Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Administración de Riesgos en la Banca Comercial y Mercado de Valores. Auditoría de Desempeño”, *Revisión de la Cuenta Pública de 2011*, México, 2013.

³ Poder Ejecutivo Federal, proyecto de decreto por el que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y se reforman las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores, y Sociedades de Inversión, México, 26 de marzo de 1998.

⁴ *Idem.*

Además, menciona que la tendencia mundial es a crear entidades especializadas con alto grado de autonomía para la supervisión de los sistemas financieros, con la finalidad de supervisar, con criterios técnicos, la planeación a largo plazo y con personal altamente capacitado.⁵

Antecedentes

La creación del sistema financiero mexicano se dio durante la última década del siglo XIX y la primera del XX, cuando se establecieron ordenamientos para normar a las diversas entidades que llevaban a cabo servicios financieros en forma no regulada.

En un principio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) era la encargada de la vigilancia de dichas instituciones con base en la Ley General de Instituciones de Crédito, predecesora de la actual Ley de Instituciones de Crédito.

En esos tiempos, la SHCP llevaba a cabo la supervisión de las instituciones de crédito mediante interventores designados para cada banco; posteriormente se creó una sección en la SHCP que centralizó las funciones de intervención y vigilancia de los bancos. En 1915 se instituyó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito. En 1924 se estableció la Comisión Nacional Bancaria (CNB) como órgano desconcentrado de la SHCP dotado de competencia especializada, organización administrativa propia, así como una amplia libertad funcional.

⁵ *Idem.*

En 1989, el Ejecutivo federal reformó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se escindió la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en dos organismos: Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Asimismo, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros otorgaron a la CNB facultades de inspección y vigilancia sobre las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

En 1995 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), consolidando en un solo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores.

La CNBV se creó con objeto de supervisar y regular a las entidades que conforman el sistema financiero mexicano, para procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

La CNBV, con el paso de los años, ha modificado la forma de supervisar el sistema financiero, en gran medida debido al dinamismo e innovación que caracteriza al sistema.

Entre 2008 y 2009 en la CNBV se llevó a cabo un proceso de reestructuración interna que se re-

flejó en la modificación del Reglamento Interior de la CNBV publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 2009, con el objetivo de hacer frente a las funciones y responsabilidades de supervisión; combate a la delincuencia organizada y la realización de investigaciones sobre posibles infracciones a la normatividad.

Para cumplir con su objetivo, la CNBV fundamenta su actuación en varios ordenamientos jurídicos, entre los cuales destacan:

- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Mercado de Valores
- Ley de Sociedades de Inversión
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
- Ley de Uniones de Crédito
- Ley de Ahorro y Crédito Popular
- Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores
- Leyes para Regular las Sociedades de Información Crediticia
- Ley del Banco de México
- Ley de Sistemas de Pagos

- Ley de Protección al Ahorro Bancario
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Derechos.

Además del marco jurídico, reglamentos y manuales, la CNBV se rige conforme a lineamientos internacionales acordados por el Comité de Basilea, mismo que fue creado por un grupo de bancos y autoridades pertenecientes a los países del G-10.⁶ El objetivo del comité fue crear un estándar internacional que sirve de referencia a los reguladores financieros, con el fin de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos.⁷

⁶ El Grupo de los Diez o G-10 se refiere al grupo de países que accedieron a participar en el Acuerdo General de Préstamos establecido en 1962. Los miembros del Grupo de los Diez son: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, y Luxemburgo como miembro asociado.

⁷ Las medidas de Basilea III surgen como respuesta a la crisis financiera internacional que evidenció la necesidad de fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector financiero. Dichos lineamientos están encaminados a exigir más capital y de mayor calidad, directamente, a través de unos requerimientos mayores respecto de algunos riesgos y exposiciones; e indirectamente, a través de una *ratio* de endeudamiento y de colchones de capital para usar en situaciones de crisis. La base del capital constituye los cimientos de cualquier banco, los activos que le permitirán absorber pérdidas en el futuro; establecer requerimientos mínimos de li-

Evaluación y resultados relevantes de la actuación de la CNBV

La ASF practicó en 2011 una auditoría de desempeño a la CNVB, en particular, por el tema de Administración de Riesgos en la Banca Comercial y Mercado de Valores, cuyo objetivo fue fiscalizar la política en materia de administración de riesgos en la economía para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, la eficiencia con que la CNBV supervisó y reguló la administración de los riesgos de la banca comercial y el mercado de valores; la eficacia en términos del cumplimiento del objetivo de mantener una adecuada solidez, solvencia y estabilidad de las instituciones bancarias y las casas de bolsa —por medio de la supervisión y regulación de la administración de riesgos a que estuvieron sujetas—, así como del comportamiento del ahorro financiero y del flujo de financiamiento del país, y la economía con que se aplicaron los recursos presupuestarios aprobados, por medio de la valoración del costo-beneficio de la supervisión y regulación de la administración de riesgos efectuada por la CNBV.⁸

quidez (a corto y largo plazo); fijar una *ratio* máxima de endeudamiento y mayor intensidad regulatoria (en www.banxico.org.mx, fecha de consulta: marzo de 2013).

⁸ Auditoría Superior de la Federación, “Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Administración de Riesgos en la Banca Comercial y Mercado de Valores. Auditoría de Desempeño”, *Revisión de la Cuenta Pública de 2011*, México, 2013.

De la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) la ASF verificó que la lógica vertical del programa fuera correcta, ya que los objetivos se adecuaron a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y a las del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012. Destacó en lo que se refiere al control interno en la CNBV que la institución implantó un proceso sistemático para identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Además, en lo que se refiere a la regulación de la administración de riesgos en las instituciones bancarias y de valores, la ASF reportó que cumplió con sus atribuciones de proponer reformas a la legislación aplicables a los sectores banca comercial y mercado de valores, orientadas al cumplimiento del objetivo de garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero.

La ASF también reportó las visitas de inspección de la CNBV y la revisión de los registros de las sanciones impuestas en el periodo 2007-2011 bajo el concepto de *administración de riesgos*. En el informe se reportó que en 2011 la CNBV cumplió con sus atribuciones de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión.

La ASF informó que en ese año la CNBV impuso 30 sanciones por concepto de administración de riesgos por un monto de 1,542.6 miles de pesos. De ese total, 505.0 miles de pesos (32.7%) correspondieron a las institu-

ciones de la banca comercial; 1,032.9 miles de pesos (67.0%) a las casas de bolsa, y 4.7 miles de pesos a otras instituciones (0.3%). De 2007 a 2011 la CNBV impuso 152 sanciones, de las cuales 21 (13.8%) correspondieron a instituciones de la banca comercial; 40 (26.3%) a casas de bolsa, y 91 (59.9%) a otras instituciones.

En el periodo de referencia, el importe de las sanciones ascendió a 5,626.0 miles de pesos, de los cuales 2,156.9 miles de pesos (38.3%) se impusieron a las instituciones de la banca comercial; 1,650.9 miles de pesos (29.4%) a las casas de bolsa, y 1,818.2 miles de pesos (32.3%) a otras instituciones.

Asimismo, la ASF constató a través de la revisión de la base de datos del índice de capitalización, del capital neto y de los activos sujetos a riesgo, durante el periodo 2000-2011, que la CNBV cumplió con sus atribuciones de supervisar y regular, para incrementar el índice de capitalización, ya que en 2011 el índice de capitalización de la banca comercial fue de 15.6%, superior en 7.6 puntos porcentuales al estándar internacional de 8.0% y en 5.6 puntos porcentuales al estándar nacional de 10.0%, como se detalla en el Cuadro 1.

El mismo informe señala que de las 42 instituciones de la banca comercial que operaron en el país en 2011, 28 (que representan 66.7% del total) reportaron índices de capitalización superiores al promedio nacional de 15.6%, como se observa en el Cuadro 2.

En contraste, el informe de la ASF señala que 14 instituciones —que representan 33.3% de las 42 instituciones bancarias que operaron en 2011— registraron índices de capitalización

**Cuadro 1. Índice de capitalización^{1/} de la banca comercial, 2007-2011
(porcentajes)**

Concepto	2000 (a)	2007 (b)	2008 (c)	2009 (d)	2010 (e)	2011 (f)	Diferencia ^{4/} (g)= (b) -(a)	Diferencia ^{4/} (h)= (f) -(e)
1) Estándar internacional ^{2/}	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	0.0	0.0
2) Estándar nacional ^{3/}	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	0.0
3) Resultado	13.9	16.0	15.3	16.5	16.8	15.6	2.1	-1.2
4) Diferencia (3)-(1)	5.9	8.0	7.3	8.5	8.8	7.6	n.a.	n.a.
5) Diferencia (3)-(2)	3.9	6.0	5.3	6.5	6.8	5.6	n.a.	n.a.

^{1/} El índice de capitalización (Icap) mide la relación del capital neto de las instituciones bancarias respecto de sus activos sujetos a riesgo. Se constató que la CNBV lo incluye dentro del grupo de los indicadores financieros de prevención de riesgos, y que es utilizado por las autoridades financieras nacionales e internacionales para valorar la solidez, solvencia y estabilidad de la banca comercial, por medio del cálculo de los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de los bancos frente a los riesgos financieros y operativos.^{2/} El estándar internacional corresponde al índice de capitalización comprometido en el Acuerdo de Basilea II.

^{3/} El estándar nacional corresponde al índice de capitalización establecido en el artículo 220 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables para las Instituciones de Crédito (Circular Única de Bancos).

^{4/} La diferencia se expresa en puntos porcentuales.

n.a. No se aplica.

Fuente: ASF, *Revisión de la Cuenta Pública de 2011*, México, 2013.

inferiores a 16%; la mayoría de ellos reportaron activos de riesgo entre cinco y siete veces más que su capital neto, como se observa en el Cuadro 3.

A escala internacional, el mercado financiero mexicano ha sido evaluado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). En su más reciente medición 2012-2013, ocupó la posición 61 de 144 economías calificadas. En cuanto a los componentes del subíndice o pilar, el indicador mejor evaluado es la solidez de los bancos (lugar 33 de 144), la disponibilidad de servicios financieros y el financiamiento a través del mercado de acciones (ambos en el lugar 60) y la asequibilidad de los servicios financieros (lugar 66).⁹

⁹ World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Ginebra, 2012.

A diferencia, el WEF detectó importantes áreas de oportunidad en la facilidad de acceso a préstamos (lugar 82 de 144), reglamento de bolsas de valores (lugar 84) y el índice de derecho legales (posición 65) con una calificación de 6 en una escala de 0 a 10, donde el más alto es mejor.

Comentarios finales

En su auditoría al desempeño de la CNBV de la Cuenta Pública de 2011, la ASF concluyó que, en términos generales, la CNBV cumplió con las disposiciones normativas aplicables en su mandato de supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes de la banca comercial y el mercado de valores, con la finalidad de procurar su solidez,

Cuadro 2. Bancos por arriba del promedio nacional del índice de capitalización por institución de la banca comercial, 2011 (millones de pesos)

Razón social de la entidad	Capital Neto (a)	Activos Sujetos a Riesgo (b)	Proporción (%) (c) =(b)/(a)*100	Icap ^{1/} (%) (d)= (a)/(b)*100
1 The Bank of New York Mellon	503.7	220.9	43.9	228.0
2 UBS	496.7	322.6	64.9	154.0
3 Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ	3,438.2	2,638.4	76.7	130.3
4 Banco Fácil	91.1	123.8	135.9	73.6
5 The Royal Bank of Scotland	641.7	1,156.7	180.3	55.5
6 Banco Base	656.2	1,409.7	214.8	46.6
7 Compartamos	6,115.2	15,436.2	252.4	39.6
8 American Express	3,194.5	9,503.4	297.5	33.6
9 Inter Banco	471.7	1,444.6	306.3	32.7
10 Actinver	932.9	3,421.4	366.7	27.3
11 JP Morgan	3,760.5	14,042.8	373.4	26.8
12 Bank of America	4,474.1	18,947.9	423.5	23.6
13 Monex	1,826.0	8,706.5	476.8	21.0
14 Barclays	2,702.3	13,076.4	483.9	20.7
15 Deutsche Bank	2,560.9	12,496.8	488.0	20.5
16 ABC Capital (antes Banco Amigo)	756.0	3,894.6	515.2	19.4
17 Inbursa	43,273.6	226,882.4	524.3	19.1
18 Banco Wal-Mart	572.1	3,062.5	535.3	18.7
19 Volkswagen Bank	1,043.5	5,601.1	536.8	18.6
20 Bancoppel	1,631.0	9,166.1	562.0	17.8
21 CIBanco	829.0	4,669.7	563.3	17.8
22 Bansí	1,179.5	6,774.8	574.4	17.4
23 Invex	2,578.5	15,369.0	596.0	16.8
24 Ve por Más	1,638.7	10,114.7	617.2	16.2
25 Interacciones	7,107.3	43,986.1	618.9	16.2
26 Banco Credit Suisse	1,799.7	11,142.3	619.1	16.2
27 BBVA Bancomer	165,591.2	1,045,261.0	631.2	15.8
28 Scotiabank	24,654.8	156,972.9	636.7	15.7

^{1/} El índice de capitalización (Icap) mide la relación del capital neto de las instituciones bancarias respecto de sus activos sujetos a riesgo. Se constató que la CNBV lo incluye dentro del grupo de los indicadores financieros de prevención de riesgos, y que es utilizado por las autoridades financieras nacionales e internacionales para valorar la solidez, solvencia y estabilidad de la banca comercial, por medio del cálculo de los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de los bancos frente a los riesgos financieros y operativos.

Fuente: ASF, *Revisión de la Cuenta Pública de 2011*, México, 2013.

Cuadro 3. Bancos por abajo del promedio nacional del índice de capitalización por institución de la banca comercial, 2011 (millones de pesos)

Razón social de la entidad	Capital Neto (a)	Activos Sujetos a Riesgo (b)	Proporción (%) (c)= (b)/(a)*100	Icap ^{1/} (%) (d)=(a)/(b)*100
1 HSBC	45,151.2	293,632.2	650.3	15.4
2 Ixe	7,616.8	49,686.4	652.3	15.3
3 Banamex	93,795.4	618,543.6	659.5	15.2
4 Afirme	3,089.9	20,778.0	672.4	14.9
5 Santander	73,143.5	493,405.1	674.6	14.8
6 Banregio	5,200.5	35,451.4	681.7	14.7
7 Autofin	574.2	4,112.1	716.1	14.0
8 Banco del Bajío	8,703.8	65,719.9	755.1	13.2
9 Banco Ahorro Famsa	1,834.5	13,991.2	762.7	13.1
10 Banca Mifel	2,102.9	16,084.1	764.9	13.1
11 Banorte	50,369.1	390,312.4	774.9	12.9
12 Multiva	2,047.6	16,293.6	795.7	12.6
13 Banco Azteca	6,561.0	53,211.6	811.0	12.3
14 ING	8,179.2	66,653.8	814.9	12.3

^{1/} Índice de capitalización (Icap), mide la relación del capital neto de las instituciones bancarias respecto de sus activos sujetos a riesgo. Se constató que la CNBV lo incluye dentro del grupo de los indicadores financieros de prevención de riesgos, y que es utilizado por las autoridades financieras nacionales e internacionales para valorar la solidez, solvencia y estabilidad de la banca comercial, por medio del cálculo de los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de los bancos frente a los riesgos financieros y operativos.

Fuente: ASF. Revisión de la Cuenta Pública 2011, México, 2013.

solvencia y estabilidad, en congruencia con los lineamientos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

En otro orden de ideas, el tema de la banca es uno de los objetivos que se plantearon en el Pacto por México. Si bien es cierto que se reconoce la estabilidad bancaria y su capitalización, también lo es que es necesario que ésta ofrezca créditos accesibles a los hogares y a las empresas mexicanas. Para ello se proponen las siguientes medidas: fortalecer la banca de desarrollo para ampliar el crédito, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo

nacional como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, así como la innovación y la creación de patentes.

En segundo término se propone cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato, incluyendo una revisión de la ejecución de garantías y la reducción del costo de los servicios financieros.

Al respecto, el pasado 21 de marzo el titular del Poder Ejecutivo anunció que presentará una reforma para cambiar el marco legal de

la banca comercial e instituciones financieras. Entre los objetivos de la nueva reforma destacó el incentivar y alentar el nivel de crédito que hoy tiene nuestro país, ayudar en el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, y reducir el costo de los servicios financieros.¹⁰

¹⁰ Érika Hernández, “Anuncia Peña reforma al sistema bancario”, *Reforma*, 22 de marzo de 2013, México, en www.reforma.com.mx (fecha de consulta: marzo de 2013).

Comisión Reguladora de Energía

Francisco J. Sales Heredia*

Introducción

A partir de mediados de la década de 1980 inició un proceso internacional de reformas económicas liberales que propugnaban por la apertura de los mercados como una manera de mejorar la economía mundial.

Para lograrlo propusieron la eliminación de reglas en contra de la libre competencia, la promoción de la especialización y la división del trabajo a escala internacional. La participación de los Estados en la economía se redujo, se privatizaron las empresas estatales y se abrieron las fronteras; sin embargo, contrario al impulso desregulatorio y de alejamiento del Estado en áreas económicas, surgieron, en los ámbitos local e internacional, instituciones reguladoras, técnicamente especializadas y semiindependientes para promover la competencia entre las compañías o grupos participantes y garantizar ciertos equilibrios. El Estado creó dichas instituciones

para hacer más eficiente el proceso de vigilancia del interés común, entendido éste como la posibilidad de tener acceso a productos y servicios de calidad y, en su caso, a buen precio. En este proceso de mejora gubernamental, se separan las políticas estratégicas del sector y la regulación de éste; la separación permite una estructura civil permanente, técnicamente especializada, que supervisa la planeación, y otra, la regulación.

En la estructura de un sistema político democrático —donde la función de generación de reglas reside en los congresos o parlamentos— la creación de instituciones especializadas con poderes regulatorios como órganos desconcentrados del Ejecutivo se percibe como una herramienta facilitadora y reglamentaria de los sectores económicos relevantes. Dichas instituciones reunieron atribuciones de distintas dependencias del Ejecutivo y supervinieron en muchos casos las atribuciones de gobiernos locales. La supervisión de éstas se concentra en los congresos o parlamentos y en las instituciones que auditan el gasto central. Los modelos regulatorios varían, pero por lo general ahí donde el Estado controlaba monopolios surgió un ente regulatorio.

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

Uno de los sectores más regulados en cada país es el energético. A pesar de que las economías mundiales han dejado de ser predominantemente industriales y al convertirse en economías de servicios utilizan menos energía, el uso intensivo de la energía primaria en las industrias transformadora, de transporte y de vivienda, representaba 78% del consumo total final de energía del mundo, en 2009.¹ En nuestro país, 88% del consumo total final de energía se empleaba en estos tres sectores en 2011.²

Dada la importancia de tales áreas de la economía, las normas que regulan el sector energético usualmente promueven la competencia para promover mejor servicio, seguridad en la producción o distribución y mejores precios.

Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía es órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica y operativa (CRE). Surgió en 1992, a partir de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que normó la participación de productores privados en el sector; la comisión, creada por decreto en 1994, amplió sus funciones para regular el mercado del gas en 1998; con la reforma energética de 2008 reglamenta la venta de combustóleo y petroquímicos básicos, el transporte y la distribución del gas, refinados

¹ Agencia Internacional de Energía, Balance Energético del Mundo, 2009, en iea.org (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

² Sistema de Información Energética, Sener, Balance Nacional de Energía, en sie.energia.gob.mx (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

y bioenergéticos por ducto. De igual manera regula —con el mandato de promover— el sector de energías renovables.

Los sectores fuera del control regulador de la CRE son los productores de energía eléctrica pública y los de exploración, extracción y distribución de petróleo crudo.

En cuanto al mandato específico de la comisión, la ley de ésta establece en su artículo 2o.

En el cumplimiento de su objeto, la comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.³

Las leyes y reglamentos que regulan y atribuyen autoridad a la CRE para regular el mercado energético son:

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

³ Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Cámara de Diputados, leyes federales vigentes, en diputados.gob.mx (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

- Reglamento de Gas Natural
- Reglamento de Gas LP
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones
- Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

Aunado a lo anterior, la comisión emite “directivas, metodologías, modelos de contratos, modelos de convenios, lineamientos, normas, así como las resoluciones específicas que dirimen controversias, imponen sanciones o aclaran el alcance de otras disposiciones administrativas.”⁴

A pesar de que la Comisión Reguladora de Energía tiene atribuciones sobre el mercado, la existencia de dos monopolios del Estado — Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad— permite al Ejecutivo en turno modificar las condiciones del mercado e imponer un control de precios.

Sectores regulados

Gas Licuado de Petróleo (GLP)

El sector de GLP está regulado por la CRE. Las reglas determinan que Pemex produce y comercializa y la CRE establece la metodología para determinar el precio, así como las

⁴ Comisión Reguladora de Energía, *Visión Histórica*, en cre.gob.mx (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

condiciones de la competencia. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación, en su revisión de la Cuenta Pública de 2011 a la CRE, específicamente revisando el subsidio otorgado al gas LP, consideró que por decreto presidencial se han establecido precios máximos para el gas por razones de utilidad pública desde 2001; de hecho, impidiendo la competencia en el sector.⁵ La propia CRE considera en sus comentarios a la misma auditoría, que la política de precios máximos, aunque con un deslizamiento mensual para contrarrestar la inflación, establece un modelo de mercado cerrado y precios controlados y que su directiva para mejorar la competencia en el sector no puede ser aplicada hasta que esta política se elimine.

En la Gráfica 1 se puede observar que 70% del consumo del gas LP se concentra en el sector residencial del país y los siguientes consumidores en importancia son los sectores comercial y de autotransportes. En términos del porcentaje del gasto total de los hogares, el GLP representaba 3% en 2010.⁶

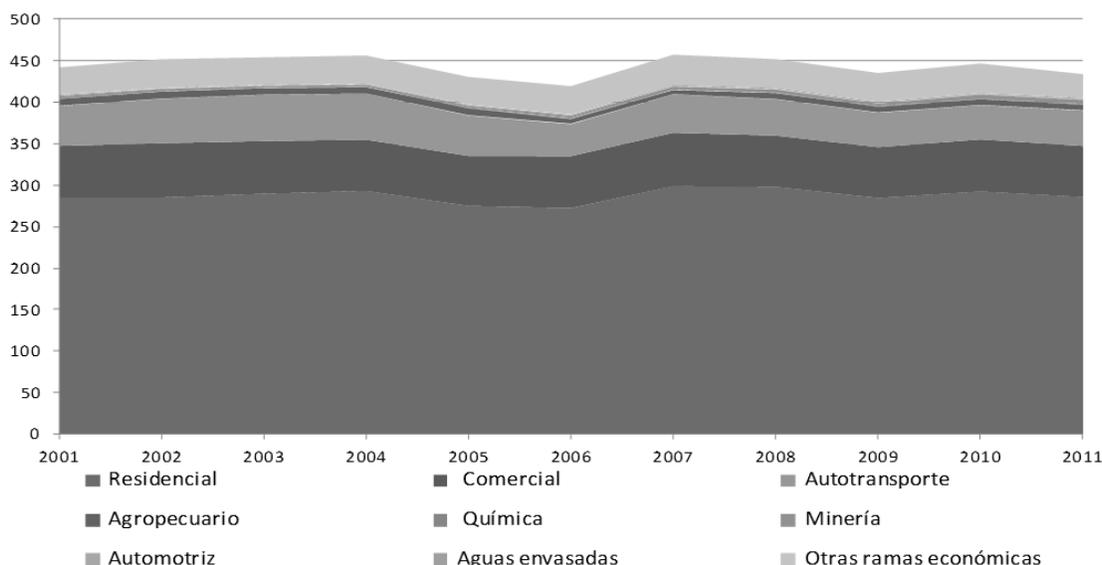
Sector Eléctrico

El sector presenta un entorno cerrado con control de precios; sin embargo, es relativamente competitivo respecto de los precios de producción. A partir de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se permite

⁵ ASF, Cuenta Pública de 2011, Auditoría a la Comisión Reguladora de Energía, Auditoría Especial 11-0-18C00-06-0102, en www.asf.gob.mx (fecha de consulta: 26 de marzo de 2013).

⁶ Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, 2010, INEGI.

Gráfica 1. Consumo final energético de GLP por ramo (petajoules)



Fuente: Con datos del Sistema de Información Energética, en sie.gob.mx (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

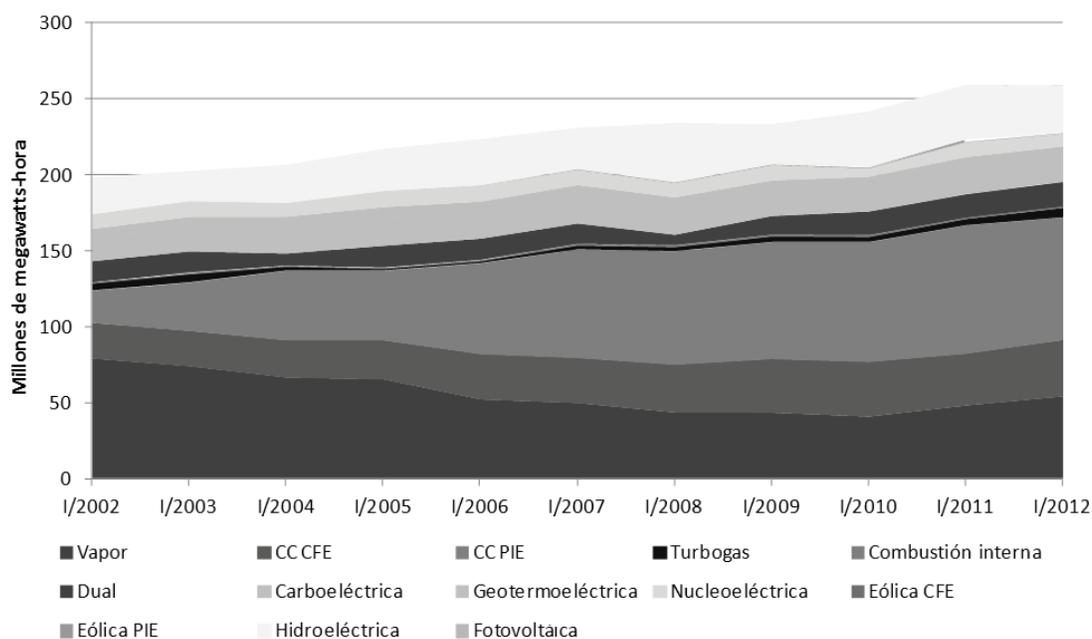
la producción privada de energía para ser vendida a la CFE o para consumo propio. La CFE realiza estimaciones de la demanda energética para los próximos años y determina si licita o construye una planta; si licita, el ganador de la licitación debe pedir permiso a la CRE para producir electricidad; y entonces la CRE considera el mercado y la concentración de los productores por empresa para determinar si otorga tal permiso. La empresa ganadora firma un contrato a largo plazo (25 años) con CFE para vender electricidad. Una vez otorgado el permiso y construida la planta, la CFE utiliza un sistema de subasta rápida para comprar energía. Tanto la licitación como la subasta propician precios competitivos de energía eléctrica que son favorables a ambas partes, de ahí el crecimiento de la producción eléctrica de los productores

independientes (PIE) en los últimos diez años, pasando de 10.62% en 2002, de la producción bruta, a 30.80% en 2012. Si consideramos que la producción bruta de energía eléctrica del país ha aumentado 31% en estos diez años, el crecimiento de la producción de los productores independientes es considerable, pasando de 21 millones a 80 millones de megawatts/hora (Gráfica 2).

Energías renovables

Otro de los sectores regulados por la CRE es el de las energías renovables. La CRE es la encargada de expedir los permisos de cogeneración y pequeña producción por medio de tecnologías renovables. Al mismo tiempo, estableció el modelo de contrato que la CFE aceptará en

**Gráfica 2. Generación de energía eléctrica por tecnología
(millones de megawatts-hora)**



Fuente: Con datos del Sistema de Información Energética, en sie.gob.mx (fecha de consulta: 25 de marzo de 2013).

estos casos. El contrato propone una serie de ventajas para el pequeño productor incentivando el desarrollo de dichas tecnologías.

Conclusiones

El sector energético en nuestro país es de vital importancia. No sólo garantiza la marcha de la economía y la sociedad en su conjunto, sino que el producto de este sector constituye la tercera parte del gasto del gobierno. Dados los efectos que tienen los precios de la energía en la economía, los gobiernos han controlado los aumentos de éstos en un proceso de aumento

paulatino cercano a la inflación, obligando al sector productor de energía a ser más eficiente. La eficiencia y productividad del sector se consigue por medio de la competencia y de reglas adecuadas para promover ésta. La CRE se ha convertido a lo largo de los años en un factor regulador del proceso de contratación de la mínima competencia existente en el sector logrando, después de todo, una expansión considerable de la producción de energía eléctrica, el incremento de ductos para transporte de gas, garantizando así el abasto de éste, tanto de gas natural como de LP. De igual modo, ha incentivado recientemente la pequeña producción de energías renovables.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones. Datos generales para revisar su proceso de transición

José de Jesús González Rodríguez*

En el marco del actual proceso de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones es pertinente la revisión de varios elementos relativos al órgano regulador del sector; lo anterior a fin de identificar algunos rasgos de la actual Cofetel y confrontarlos con los de un eventual Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Introducción

De acuerdo con la actual normatividad aplicable en la materia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que goza de autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo y la cobertura social de

las telecomunicaciones, así como de la radiodifusión en México, entre otras funciones.¹

El organigrama de la comisión prevé que su máxima autoridad decisoria sea el pleno, el cual se integra con cuatro comisionados y un presidente. Adscritas al pleno funcionan tres unidades técnicas (Prospectiva y Regulación, Servicios a la Industria, y Supervisión y Verificación); diez direcciones generales (Espectro, Servicios, Verificación, Defensa Jurídica, Prospectiva, Regulación, Redes, etcétera); cinco coordinaciones generales (Comunicación Social, Consultoría, Organización, Administración, etcétera.); una Secretaría Técnica, así como diversas direcciones generales, dependencias operativas, técnicas y de enlace.

Los comisionados de la Cofetel son designados por el titular del Ejecutivo federal, a tra-

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

¹ Las atribuciones de la Cofetel se encuentran señaladas en: a) la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995; b) en el decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicado el 8 de agosto de 1996, y c) en el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones del 2 de enero de 2006.

vés del secretario del ramo, los cuales desempeñan sus cargos por periodos de ocho años, renovables en una sola ocasión.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cofetel

Uno de los rasgos que han definido el perfil de las actividades de la Cofetel en los últimos años ha sido la judicialización de algunos conflictos de gran importancia en el sector. De acuerdo con la propia Comisión Federal de Telecomunicaciones, la falta de una reforma legal a la

normatividad del ramo ha ocasionado que desde 2006 la intervención que en la materia tiene el Poder Judicial de la Federación sea cada vez más recurrente y que, a partir de esa fecha, la judicatura nacional —y no el Poder Legislativo— haya sido la que defina los criterios bajo los cuales se resuelvan algunas de las controversias más relevantes en el ramo.³

Entre las resoluciones más relevantes que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha expedido en la materia se cuentan las que se señalan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de telecomunicaciones

<i>Tema</i>	<i>Alcances</i>
Interconexión (2011)	Las resoluciones en las que se fijan aspectos no acordados por las partes en temas como interconexión y fijación de tarifas constituyen la expresión material de la facultad constitucional del Estado para ejercer su rectoría en materia de telecomunicaciones, por lo que es improcedente la suspensión de los efectos de las resoluciones que fijan aspectos no acordados por las partes.
Recursos de revisión contra actos administrativos (2011)	El Poder Judicial determinó que la Cofetel —y no la Secretaría de Comunicaciones y Transportes— es la suprema autoridad que debe resolver los recursos administrativos contra los actos que conforme a la ley le corresponde decidir a la Cofetel.
Facultades en materia de radiodifusión (2010)	La SCJN invalidó diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por considerarlos violatorios a la Constitución, al otorgar a la SCT facultades que por ley corresponden a la Cofetel. Concretamente, la SCJN dio certidumbre sobre las facultades exclusivas de la comisión en materia de radiodifusión.
Autonomía orgánica (2010)	El Poder Judicial estableció que la Cofetel cuenta con atribuciones autónomas o distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, en las cuales la subordinación jerárquica no aplica.
Competencia (2007)	Las facultades discrecionales de Cofetel para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a ciertos concesionarios, no violan el principio de legalidad.
Espectro (2007)	La SCJN estableció que los permisionarios oficiales no se encuentran en la misma situación que los demás permisionarios de radiodifusión privados, ya que si bien ninguno persigue fines comerciales, entre ellos existe una clara diferencia derivada de la naturaleza de la persona. Esta diferencia justifica la exigencia de mayores requisitos tratándose de los permisionarios oficiales, toda vez que forman parte del Estado.

Fuente: Elaboración con datos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Informe de Resultados 2006-2012, Cofetel, México, 2012.

² La participación del Poder Legislativo en la conformación y renovación del órgano de gobierno de la comisión se prevé en las disposiciones generales de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como en varios de sus artículos transitorios.

³ Comisión Federal de Telecomunicaciones, Informe de Resultados 2006-2012, Cofetel, México, 2012.

La Cofetel en la perspectiva de la OCDE

Entre las diversas instituciones que han examinado la naturaleza del órgano regulador de las telecomunicaciones en México destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), misma que en 2012 elaboró un diagnóstico del escenario prevaleciente en el sector. Entre las diversas valoraciones que dicha instancia internacional efectúa, destaca la valoración de la Cofetel como una entidad subordinada a la SCT ya que —en la visión de ese organismo internacional— la Cofetel no tiene personalidad jurídica propia ni autonomía, además de que —según la OCDE— carece de facultades para suscribir convenios internacionales para modificar su estructura organizacional o para presentar en forma directa propuestas de regulación ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), mismas que deben presentarse a través de la SCT. Así, para la OCDE, la Cofetel difiere de muchos de los organismos reguladores de telecomunicaciones de otros países, la mayoría de los cuales tienen mucha más autonomía, así como más amplias facultades para imponer sanciones a los operadores y para exigirles que cumplan las decisiones de regulación.⁴

Parte del diagnóstico efectuado por la OCDE sobre el tema consiste en identificar las fortalezas y debilidades del órgano regulador de las telecomunicaciones en México. Al respecto, la referida institución internacional señala que la

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México”, OCDE, 2012.

independencia orgánica de la Cofetel es insuficiente porque sus funciones son fundamentalmente consultivas y subordinadas a la SCT en asuntos como la renovación y modificación de los términos y condiciones de licencias y permisos, además de que la Cofetel no puede imponer multas a los operadores; factores que en su conjunto llevan a afirmar al organismo internacional con sede en París, que la Cofetel carece de facultades para llevar a cabo efectivamente su cometido de supervisar, evaluar y promover la competencia y eficiencia en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones.⁵

En ese contexto, la OCDE ha señalado diversos rasgos del marco legal prevaleciente en el sector, destacando las características de éste, mismas que a manera de fortalezas y debilidades se incluyen en el Cuadro 2.

En cuanto a los mecanismos relativos a la integración de las instancias directivas de Cofetel, el estudio de la OCDE establece que el actual plazo de ocho años de permanencia de sus comisionados, con posibilidad de reelección para otros ocho, es sumamente largo y que en ese proceso es necesario contar con directrices que eviten disputas e intervención política. Para la OCDE, en la normatividad del órgano regulador existen deficiencias que propician un diseño institucional complejo y poco claro y una invasión de responsabilidades entre diferentes instancias. En la perspectiva

⁵ La OCDE afirma que la independencia presupuestaria de la Cofetel es insuficiente, puesto que la SCT fija anualmente su presupuesto, aun cuando obtiene ciertos ingresos propios, de los cuales, los más importantes son los derechos por concepto de licencias de espectro y un porcentaje del excedente pagado en cada licitación.

Cuadro 2. Régimen regulador de las telecomunicaciones en México

<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>
Se cuenta con un régimen o conjunto de principios que puede servir como base para el desarrollo de un marco regulador que estimule la competencia.	Una Ley Federal de Telecomunicaciones anticuada e inadecuada, que no da suficientes facultades a la entidad reguladora.
Se han adoptado modernas salvaguardas en la Ley de Competencia y se ha instituido una entidad para vigilar el cumplimiento de la ley.	Un título de concesión deficiente a Telmex, en el que no se incluye una descripción lo bastante detallada de las obligaciones de la empresa.
Ha surgido una entidad reguladora específica del sector que puede llegar a ser independiente de los principales participantes de la industria.	El recurso judicial del amparo que supone la suspensión o desestimación de decisiones de regulación ha frustrado una y otra vez el proceso de regulación a veces durante años.
En la asignación del reducido espectro radioeléctrico se han utilizado mecanismos transparentes, basados en el mercado y se ha previsto expresamente la función de la autoridad de competencia en la evaluación de los impactos sobre ésta.	La falta de transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos reguladores, que aumenta la posibilidad de impugnaciones legales.
Se han logrado avances en la atención del problema de la interconexión y han disminuido drásticamente las tarifas correspondientes, lo que debe influir en la baja de los precios que se ofrecen al usuario final.	México es uno de los pocos países de la OCDE sin regulación asimétrica para empresas con gran poder de mercado; restricciones a la inversión extranjera en el mercado de líneas fijas.
El monopolio eléctrico estatal posee una red de fibra óptica y los planes de abrirla parcialmente a los competidores de la empresa de telecomunicaciones que domina el mercado tienen el potencial de ser un gran estímulo para la competencia.	Evaluación y cumplimiento inadecuados de las obligaciones propias de las concesiones, las sanciones vigentes no son lo suficientemente disuasivas. La revocación de la concesión no parece una solución realista.
Se reconoce cada vez más que los encargados de elaborar políticas públicas y las autoridades reguladoras deben garantizar que las empresas dominantes no dificulten sistemáticamente el desarrollo de la competencia efectiva.	Percepción en las empresas extranjeras de que, a causa de la regulación ineficiente, el mercado mexicano de las telecomunicaciones es “muy complicado”, lo que desalienta su entrada.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México”, OCDE, 2012, pp. 127 y 128.

expresada en el estudio aludido, la legislación del ramo propicia la duplicidad, enfatizándose, por ejemplo, que en las licitaciones de espectro intervienen cuatro dependencias diferentes: a) la Comisión Federal de Competencia; b) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y d) la Cofetel, lo cual propicia un escenario complejo.

La OCDE continúa describiendo los rasgos del órgano regulador de las telecomunicaciones en México y al respecto destaca que frente a las críticas que éste ha recibido por su falta de transparencia, la Cofetel debe implementar mecanismos de consulta pública para ayudar en la toma de decisiones; igualmente, la OCDE subraya la necesidad de formular un nuevo reglamento interno y cerciorarse de que éste se

cumpla, con el objeto de mejorar su desempeño, promover el uso eficiente de los recursos humanos y mejorar sus procedimientos de trabajo.

Concluye la OCDE expresando que no sólo es importante que el órgano regulador de un sector actúe en forma independiente, sino también que demuestre su independencia y acredite que no está capturado por el sector que regula. En este contexto, la organización internacional aludida establece que las normas internas de la Cofetel deben definir criterios para la contratación de su personal para garantizar que no tengan vínculos con los operadores de telecomunicaciones y en donde se establezcan lineamientos sobre los empleos de dicho personal cuando salga de Cofetel. Lo anterior por el antecedente —subrayado por la OCDE— de los estrechos vínculos entre el personal de Cofetel y las empresas de telecomunicaciones. Así, la organización subraya la necesidad de establecer y hacer cumplir con determinación un código interno de ética que defina normas de conducta aplicables en las relaciones de la Cofetel con la industria del ramo.

Algunos rasgos de la propuesta de reforma constitucional de marzo de 2013

La propuesta de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobada por la Cámara de Diputados el 21 de marzo del año en curso, plantea —entre otras cosas— diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear el Instituto

Federal de Telecomunicaciones, como órgano constitucional autónomo en la materia.⁶

La propuesta plantea diversos cambios tanto de denominación como de atribuciones de la instancia conocida hasta la fecha como Cofetel, la cual pasaría a denominarse Instituto Federal de Telecomunicaciones. La iniciativa presidencial plantea garantizar la autonomía constitucional de dicho órgano mediante un sistema novedoso de nombramientos en el que no sólo intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que se propone la intervención de los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —creado recientemente mediante la reforma constitucional en materia educativa— y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cuales integrarán un Comité de Evaluación al que corresponderá emitir una convocatoria pública para cubrir la vacante respectiva y realizar un examen de conocimientos en cuya formulación deberá considerarse la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior, y los aspirantes que alcancen las más altas calificaciones serán propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.

La reforma en cuestión fue enviada a la Cámara de Senadores para el examen legislativo correspondiente y entre otros puntos establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones

⁶ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 19 de marzo de 2013.

se integre por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, y que su Junta de Gobierno tenga una conformación escalonada, estableciendo que los nombramientos de los primeros comisionados concluirán su encargo en los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 y para el caso del comisionado presidente, en 2022.

Otro rasgo de la iniciativa en cuestión es que se busca asegurar la imparcialidad en las funciones de los integrantes del instituto regulador al prever que la ley sancione los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

En lo relativo a las atribuciones del instituto, destaca el contenido de los artículos 27 y 28 de la propuesta a efecto de conferir a éste la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, así como de ejercer acciones para evitar prácticas desleales o monopólicas ordenando la desincorporación de activos o derechos para asegurar el cumplimiento de estos límites.

Igualmente, la propuesta establece las bases a las que deberá ajustarse el régimen de concesiones en la materia, planteando que en el otorgamiento de éstas se garantice el derecho de acceso a la banda ancha y a los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones optimizando el uso del espectro radioeléctrico. En tal sentido se propone que el instituto deba emitir reglas para la multiprogramación, es decir, la capacidad técnica de que en un mismo canal de transmisión se difundan más señales

de televisión digital, situación que actualmente no existe.

La propuesta de reforma constitucional que plantea los cambios anotados en este apartado no ha concluido aún su ciclo legislativo, restando todavía la revisión que deba realizar la Cámara de Senadores y, en su caso, la aprobación de los congresos de las entidades federativas.

El Cuadro 3 permite cotejar la naturaleza, atribuciones y los mecanismos de integración para la Comisión Federal de Telecomunicaciones vigentes, así como las propuestas que en los mismos aspectos tendría un eventual Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Comentarios finales

En sus inicios, la creación de la Cofetel como organismo regulador en el sector de las telecomunicaciones fue identificada como un paso importante en la consolidación de las instituciones responsables del ramo en nuestro país.

Gradualmente el optimismo inicial fue matizándose y tanto observadores internacionales como actores locales iban coincidiendo en la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación de la legislación aplicable, así como de realizar una amplia reforma de las instituciones rectoras en el ramo en cuanto a sus atribuciones y mecanismos de integración.

El entorno prevaleciente en la primera fase del proceso legislativo de la reforma constitucional en la materia, permite identificar al mismo

Cuadro 3. Comisión Federal de Telecomunicaciones e Instituto Federal de Telecomunicaciones. Naturaleza, atribuciones y mecanismos de integración

Comisión Federal de Telecomunicaciones Normatividad vigente	Instituto Federal de Telecomunicaciones Reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados
<p>La Cofetel es el órgano administrativo desconcentrado de la SCT con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones.</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.</p>
<p>Son atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.</p>
<p>Son atribuciones de la Cofetel: expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento de concesiones; someter a la aprobación de la SCT el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico; coordinar los procesos de licitación para posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales; administrar el espectro radioeléctrico; elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; llevar el registro de telecomunicaciones; promover y vigilar la interconexión de los equipos y redes de telecomunicaciones; determinar las condiciones de interconexión que no hayan podido convenirse entre los concesionarios; establecer obligaciones relacionadas con tarifas, calidad de servicio a los concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante.</p>	<p>Corresponde al Instituto, previa opinión no vinculante del Ejecutivo federal, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.</p> <p>Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, social y privado, y se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en la Constitución.</p> <p>Las concesiones serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico.</p> <p>Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa.</p> <p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones.</p> <p>La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.</p> <p>En la revocación de las concesiones, el instituto dará aviso previo al Ejecutivo federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.</p>
<p>Al término de una concesión, el gobierno tendrá derecho preferente para adquirir las instalaciones objeto de la concesión.</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el gobierno federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.</p>

Cuadro 3. Comisión Federal de Telecomunicaciones e Instituto Federal de Telecomunicaciones. Naturaleza, atribuciones y mecanismos de integración

Comisión Federal de Telecomunicaciones Normatividad vigente	Instituto Federal de Telecomunicaciones Reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados
<p>La comisión gozará de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones y acuerdos, así como para realizar sus funciones. El presupuesto de la comisión y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a las disposiciones aplicables y a la normatividad que emita la SHCP para unidades de gasto autónomo.</p> <p>El presupuesto que se apruebe para la comisión no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas de la Secretaría ni a otras dependencias o entidades de la administración pública federal.</p> <p>Es facultad del presidente de la comisión formular anualmente los anteproyectos de programas y presupuestos de la comisión, para proponerlos directamente a la SHCP.</p> <p>Es facultad del presidente de la comisión resolver los recursos administrativos que se promuevan en contra de los actos y resoluciones que emitan las unidades administrativas de la comisión, con excepción de los que emita el pleno.</p> <p>El presidente de la comisión expedirá y publicará un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la comisión, que incluya los resultados de sus acciones y los criterios que al efecto se hubieren aplicado.</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones y se regirá conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Dictará sus resoluciones con plena independencia;</p> <p>II. Ejercerá su presupuesto de forma autónoma. El Congreso garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirle el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;</p> <p>III. Emitirá su propio Estatuto Orgánico mediante un sistema de votación por mayoría calificada;</p> <p>IV. Emitirá disposiciones de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector;</p> <p>V. Las leyes garantizarán la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;</p> <p>VI. El órgano de gobierno deberá cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberará en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público;</p> <p>VII. Las normas generales del Instituto podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo y no serán objeto de suspensión. Cuando se trate de resoluciones emanadas de un juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido. Los procedimientos serán sustanciados por jueces y tribunales especializados. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;</p> <p>VIII. El titular del órgano presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes;</p> <p>IX. Las leyes promoverán la transparencia bajo principios de gobierno digital y datos abiertos, y</p> <p>X. La retribución de los Comisionados será igual a la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.</p>
<p>El pleno de la comisión se integra por cinco comisionados, incluido su presidente. Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.</p>	<p>El órgano de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrará por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente; designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo federal, con la ratificación del Senado.</p>

Cuadro 3. Comisión Federal de Telecomunicaciones e Instituto Federal de Telecomunicaciones. Naturaleza, atribuciones y mecanismos de integración

Comisión Federal de Telecomunicaciones Normatividad vigente	Instituto Federal de Telecomunicaciones Reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados
<p>Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo federal y deberán cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector.</p> <p>La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. La instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo federal.</p>	<p>El comisionado presidente y los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Ser mayor de 35 años;</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente a la buena fama en el concepto público, inhabilitará para la designación en el cargo, cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>IV. Poseer título profesional en materias relacionadas a la competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;</p> <p>V. Haberse desempeñado, cuando menos cinco años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;</p> <p>VI. Acreditar, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p> <p>VII. No haber sido secretario de Estado, procurador general de la república, senador, diputado federal o local, gobernador o jefe de gobierno del DF durante los cinco años previos a su nombramiento, y</p> <p>VIII. No haber ocupado, en los últimos cinco años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.</p>
<p>Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades establecido en la Constitución, y de juicio político. La ley sancionará los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, salvo en audiencia pública, con la presencia de otros comisionados y como parte de los procedimientos respectivos.</p>	<p>Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades establecido en la Constitución, y de juicio político. La ley sancionará los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, salvo en audiencia pública, con la presencia de otros comisionados y como parte de los procedimientos respectivos.</p>
<p>Los comisionados serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo, y sólo podrán ser removidos por causa grave, debidamente justificada.</p>	<p>Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.</p>

Cuadro 3. Comisión Federal de Telecomunicaciones e Instituto Federal de Telecomunicaciones. Naturaleza, atribuciones y mecanismos de integración

Comisión Federal de Telecomunicaciones Normatividad vigente	Instituto Federal de Telecomunicaciones Reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados
Es facultad del presidente nombrar, con aprobación del Senado, a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones. Los comisionados elegirán de entre ellos mismos al presidente de la comisión, quien tendrá este encargo por un periodo de cuatro años renovable.	Los aspirantes a ser designados como comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos correspondientes ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad, quien tendrá voto de calidad.
La legislación vigente no prevé una disposición aplicable sobre el particular.	El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento de los requisitos y aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.
La legislación vigente no prevé una disposición aplicable sobre el particular.	Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.
Es facultad del presidente de la república nombrar, con aprobación del Senado, a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones.	El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.
Son facultades exclusivas del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente, ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones.	La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo de 30 días naturales; en los recesos, la Comisión Permanente convocará, desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la república someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo. Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

Fuente: Elaboración con datos de la Constitución vigente, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, del decreto por el que sea crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de telecomunicaciones.

tiempo el notable interés de amplios sectores de la sociedad en el análisis y debate legislativos, como la creciente influencia de los agentes económicos vinculados al sector de las telecomunicaciones en la sociedad mexicana contemporánea.

De aprobarse en sus términos la reforma constitucional en cuestión, permitirá identificar la viabilidad de organismos —como el

Instituto Federal de Telecomunicaciones— que al dotárseles de mayores atribuciones y autonomía, pueden contribuir al desarrollo y crecimiento del sector, pero que ameritan tanto la expedición de una normatividad secundaria idónea, como de la implementación de medidas de política pública para un eventual proceso de transición, que en su conjunto hagan posible responder a tales expectativas.

Teorías de regulación económica

Jesús Mena Vázquez*

El objetivo de este trabajo es reseñar de manera breve dos de las teorías de regulación económica que se han desarrollado a partir de que el Estado regula los diversos sectores económicos. Como antecedente se expone la noción de *regulación* para luego entrar en la descripción general de las diferentes teorías de regulación, y por último, un pequeño apartado con las condiciones generales en que se lleva a cabo la regulación en Estados Unidos y las recomendaciones generales que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países miembros en los procesos de regulación.

Introducción

Incrementar el bienestar de los ciudadanos es el objetivo principal de una democracia liberal y lograr este objetivo depende, en buena medida, de un sistema económico con mercados

competitivos. Si esta condición se cumple, es posible pensar que, en el largo plazo, los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera más equitativa en la sociedad.

Antecedentes

Algo en lo que los diversos autores sobre regulación coinciden es que el término no es totalmente preciso. *Regular* se puede entender como “influir en una actividad sin llegar a dominarla del todo”. Como señala Ricketts, la regulación se puede entender en dos grandes dimensiones: por un lado, se puede implementar regulación para hacer más eficiente el mercado; por otro, se puede entender la regulación como un proceso de aplicación de reglas.¹

El primer modelo se define como un marco de reglas que los agentes económicos están obligados a seguir. Este tipo de regulación se aplica

* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

¹ Martin Ricketts, “Economic regulation: principles, history and methods”, en Michael Crew y David Parker (coords.), *International Handbook on Economic Regulation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2006, pp. 34-63.

a todos los participantes en un mercado y aunque no es posible determinar el resultado final una vez que se aplica la regla, con la introducción de este tipo de regulación se espera que los mercados funcionen de manera más eficiente.²

El segundo modelo de regulación es prescriptivo, ya que ordena a los actores a adoptar ciertas acciones y de esa manera el regulador espera obtener ciertos resultados dentro de límites “aceptables”.

Para Hertog, la regulación consiste en “el empleo de instrumentos legales para la implementación de objetivos de políticas socio-económicas”.³ De acuerdo con esta definición, los instrumentos legales permiten imponer un castigo si no se cumplen las conductas que se espera por parte de los agentes sujetos a regulación.

De esta manera, se puede obligar a empresas o individuos a que utilicen ciertos métodos para proteger el medio ambiente o a pagar el salario mínimo legalmente establecido. Si estas disposiciones legales no se cumplen, las empresas pueden enfrentar las sanciones previstas en la legislación, que pueden variar desde multas hasta a forzar el cierre de la empresa.

Teorías de regulación

Haciendo un recuento de las principales teorías de regulación, se puede decir, de acuer-

² *Idem.*

³ Johan den Hertog, “General Theories of Regulation”, en B. Bouckaert y G. De Geest (coords.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, UK Edward Edgar, 1999, p. 223.

do con Hertog, que dos de las principales son la teoría del interés público y la teoría económica de la regulación.

Interés público

La lógica de la teoría del interés público es que el gobierno debe ser el instrumento para corregir “las desventajas que se derivan de la competencia imperfecta, mercados no equilibrados, falta de mercados y resultados no deseados en los mercados”.⁴ Desde esta mirada, el interés público es entendido como el beneficio social que se obtiene de la mejor distribución posible de los recursos escasos de una sociedad.

Si en un mercado existen condiciones de competencia imperfecta, la implementación de regulación por parte del gobierno modifica las reglas del juego y facilita la existencia de condiciones competitivas para ese sector de la economía.

Por otro lado, si dadas las estructuras de costos en un mercado existen empresas con poder monopolístico, las medidas pueden incluir limitar su poder económico o evitar que limiten la entrada de nuevos actores a ese sector de la economía.

Dentro de la teoría económica se han documentado varias razones para que los mercados no funcionen adecuadamente y sea necesario implementar regulación. Por ejemplo, si existen casos de información asimétrica en los precios o cantidades de productos que las em-

⁴ Johan den Hertog, “General Theories...”, *op. cit.*, p. 226.

presas ofrecen, los mercados pueden funcionar de manera no competitiva.

En adición a lo comentado en los párrafos anteriores, la teoría del interés público también puede ser vista desde un enfoque más amplio. Desde esta perspectiva, la regulación puede utilizarse para tener un uso *socialmente eficiente* de los recursos públicos, por ejemplo, regulación para mantener un salario mínimo o fomentar la competencia en mercados de servicios en beneficio del consumidor.

Teoría económica de la regulación

Esta corriente teórica de la regulación ofrece un panorama que difiere del reseñado. Los proponentes de esta teoría argumentan que “la industria se apropia de la regulación y es diseñada y operada principalmente para su beneficio”.⁵

De esta manera, el papel del gobierno puede ser visto como “ayuda” a los principales jugadores de cualquier tipo de industria; por ejemplo, mediante la aplicación de regulación se puede bloquear la entrada de nuevos competidores u otorgar subsidios.

De acuerdo con esta teoría de regulación es más fácil para los miembros de una industria organizarse que para los consumidores, con lo que pueden presionar más fácilmente a políticos o a los integrantes del órgano regulador.

Como lo expone Den Hertog, “la conclusión es que la regulación no está dirigida a la

corrección de fallas de mercado, sino a favor de las industrias a cambio de apoyo político”.⁶

A continuación se exponen, de manera breve, las atribuciones de la agencia encargada de fomentar mercados competitivos en Estados Unidos (la Comisión Federal de Competencia) y, en seguida, algunas recomendaciones generales que hace la OCDE a los países miembro para mejorar la calidad de la regulación.

Regulación en Estados Unidos

En Estados Unidos las acciones para limitar los monopolios tienen larga data. La primera ley para combatir estas prácticas fue la Ley Sherman, aprobada en 1890; la Comisión Federal de Competencia fue creada años después, en 1914. De esta manera, la legislación antimonopolio (*anti-trust laws*), tanto federal como estatal, regula que las empresas no acumulen poder de mercado suficiente como para que puedan bloquear la entrada de nuevos competidores o influir en la oferta, precio o calidad de los productos que ofrecen.

La Comisión Federal de Competencia es la agencia independiente del gobierno de Estados Unidos que se encarga de fomentar que existan condiciones de competencia en la economía del país. Dentro de la estructura de la Comisión, el Comité de Competencia tiene las siguientes atribuciones:

- Revisar las fusiones y adquisiciones, negando aquellas que puedan derivar

⁶ Johan den Hertog, “General Theories of Regulation, *op. cit.*, p. 237.

⁵ *Idem.*

en precios más altos, menos opciones para el consumidor o limiten la innovación;

- Castigar conductas anticompetitivas en los mercados, incluyendo prácticas monopólicas y acuerdos entre competidores;
- Promover la competencia en industrias con alto impacto en los consumidores como servicios de salud, bienes raíces, petróleo y gas, tecnología y bienes de consumo;
- Proveer información, llevar a cabo conferencias y talleres para consumidores, negocios y legisladores con respecto a temas de competencia y análisis de mercados.⁷

Principios básicos de la OCDE

La regulación de mercados también ha sido un tema de interés para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A continuación se delinearán los principios básicos que estableció en 1997 para contar con una buena regulación. Cabe mencionar que según la

misma organización, estos principios siguen teniendo vigencia y espera que los países miembros pongan especial énfasis en que su regulación los cumpla.

Según la OCDE, una buena regulación debería tener los siguientes principios básicos:

1. Debe servir —y ser efectiva— para alcanzar objetivos claramente definidos,
2. Tener una buena base legal y empírica,
3. Producir beneficios que justifiquen los costos distribuidos a través de la sociedad, tomando en cuenta los costos económicos, ambientales y sociales.
4. Minimizar los costos y distorsiones de mercado;
5. Promover la innovación a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos;
6. Ser clara, simple y práctica para los usuarios;
7. Ser consistente con otras regulaciones y políticas, y
8. Ser tan compatible como sea posible, con principios en los ámbitos local e internacional para fomentar la competencia, el comercio y las inversiones.⁸

⁷ Esta descripción está disponible en la página de Internet de la Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos, <http://ftc.gov/bc/index.shtml>

⁸ OECD. *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, p. 3. Documento disponible en el sitio de Internet: www.oecd.org/regreform

Comparativo internacional del régimen de nombramiento en los órganos reguladores financieros

Aura Olivia Montañez Gudiño*

Introducción

Los órganos reguladores existen para supervisar con autonomía sectores económicos específicos o procesos de reforma horizontal. Al mismo tiempo que marcan su distancia del gobierno, lo legitiman, pues al estar de alguna manera aislados de los intereses políticos, se permite que sus decisiones sean técnicas, administrativas, transparentes, y que no respondan a un mando superior. Sin embargo, en México se tiene una tradición fuertemente centralizada, donde el presidente también es el jefe de la administración pública. Existe el fuerte debate de cómo y con cuántas atribuciones dotar a estos órganos, puesto que se podría disminuir al Ejecutivo como tal.

La autonomía frente al gobierno no presupone una ruptura con éste, ni con la administración pública. Al contrario, implica una relación con otros reguladores y autoridades con fines comunes, además de que el órgano regulador está sujeto a leyes y políticas, así como a la rendición de cuentas.

* Egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Dentro de los órganos reguladores, son los tomadores de decisiones quienes iniciarán las políticas y llevarán a cabo todos los actos administrativos, integración de equipos y compromisos. En el presente artículo se pretende hacer un comparativo internacional sobre la designación de los consejos generales o juntas directivas de los órganos, pues aunque sean autónomos, no dejan de estar designados por alguna institución de gobierno o por el presidente mismo. Cómo se nombra es importante en cuanto se debe buscar el perfil adecuado para el cargo, garantizar una estabilidad laboral y un comportamiento profesional. La integración colegiada es una manera para evitar presiones políticas externas, y precisamente la importancia de la autonomía radica aquí: evitar que el gobierno pueda capturar al órgano regulador con amenazas de remoción de cargos u ofrecimientos de los mismos, así como el chantaje presupuestal.

Se escogió al ámbito de regulación financiera para el comparativo dado que es una regulación en común en casi todos los países estudiados, a diferencia de otros sectores como alimentos o telecomunicaciones. En algunos países no existen órganos reguladores de ali-

mentos como la FDA en Estados Unidos y, en otros, los órganos reguladores de telecomunicaciones se encuentran segregados por medio de comunicación específica, como es el caso de la Unión Europea.

Los países elegidos son Chile, por su importante transición a la democracia en las últimas dos décadas, además de contar con una institucionalidad fuerte, que lo vuelven un ejemplo para América Latina; Estados Unidos, por ser el país más poderoso del mundo, y porque cuenta con una administración pública fuerte y responsable, que ha dotado a sus órganos reguladores de atribuciones reglamentarias y hasta de sanciones; Reino Unido, en tanto su marco legal es muy antiguo, su institucionalidad fuerte y cuenta con aproximadamente 60 órganos reguladores.¹ Mientras que la Unión Europea es un ejemplo importante de trabajo comunitario y de la posible invención de un nuevo sistema político.

Las funciones en sus instituciones políticas son novedosas en tanto su sistema de pesos y contrapesos; la Unión Europea ha buscado la cooperación de todos los países, evitando personalismos; además dio un marco legal común a todos sus órganos reguladores para que estén descentralizados geográficamente, reforzando una vez más la búsqueda de la institucionalidad comunitaria. Finalmente, se exhibe el caso de México para aterrizar en un ejemplo local y que el contraste internacional sea más evidente.

¹ *Regulatory Law*, en http://regulatorylaw.co.uk/List_of_regulatory_bodies.html (fecha de consulta: 29 de marzo de 2013). Se puede acceder para ver la lista completa de órganos reguladores del Reino Unido.

Estados Unidos

El Sistema de Reserva Federal² es el órgano regulador del sistema financiero y bancario de Estados Unidos. Se fundó en 1913 por el Congreso para dirigir la política monetaria y proveer al país de un sistema financiero más seguro, flexible y estable; a través de los años sus funciones en la economía y la banca se han expandido.

El órgano administrativo del Sistema de Reserva Federal es la Junta de Gobernadores; hay un coordinador, un segundo coordinador, y cinco gobernadores más. Los siete miembros de esta Junta son nominados por el presidente de Estados Unidos y ratificados por el Senado. Por ley, esta junta debe tener “una representación justa de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, y de las divisiones geográficas del país”.³ Esto tiene como consecuencia de que dos miembros de la junta no pueden venir del mismo distrito federal de reserva.

El periodo de gestión del gobernador de la junta es de 14 años,⁴ y están escalonados de tal manera que cada periodo termina el 31 de enero de años impares. Si un miembro deja su puesto antes de que su periodo termine, la persona que lo reemplace puede ser reelegida para servir un periodo completo de 14 años. Para consolidar la autonomía de este órgano,

² Federal Reserve System o FED.

³ Federal Reserve System, en http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12591.htm (fecha de consulta: 22 de marzo de 2013).

⁴ Los periodos son largos para “aislar” a la junta de presiones políticas a las que podrían estar sujetos.

los gobernadores no pueden ser removidos de su cargo por su ideología política.

El coordinador⁵ y el segundo coordinador⁶ deben ser recomendados por el presidente, pero sólo si ya son miembros de la junta. En estos puestos se sirven periodos de cuatro años y con posibilidad de reelección. También pueden seguir en la junta hasta que su periodo como gobernadores termine. Actualmente el coordinador de la junta es Ben Bernanke, y la segunda coordinadora es Janet L. Yellen. El coordinador es el representante de la junta ante el público y medios de comunicación, además de que preside todas las reuniones.

Dentro de la FED existe otro órgano regulador, que es el Comité Federal de Mercados Abiertos,⁷ y establece las políticas de operaciones de mercado abierto. Lo constituyen la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de Reserva, el presidente del Banco de Reserva Federal de Nueva York, y los presidentes de los otros cuatro bancos de Reservas Federales, pero sólo uno a la vez, y se rota el puesto.

Reino Unido

La Autoridad de Servicios Financieros⁸ es un órgano independiente y no-gubernamental (civil) que tiene poderes reglamentarios. Tiene deberes de transparencia y rendición de cuentas para con el ministro del Tesoro, y a través del él, al Parlamento; aunque son indepen-

dientes del gobierno en su operación, se mantienen financieramente por las 29 mil compañías que regulan. El ministro del Tesoro elige a los miembros de la Junta Directiva, misma que decide las políticas que ha de seguir el órgano, pero las decisiones administrativas son responsabilidad del Comité Ejecutivo.

En total son 11 miembros que se dividen así: el coordinador ejecutivo, el director general, y el coordinador designado de la Autoridad de Conducta Financiera (no ejecutivo).

Los ocho miembros restantes son no ejecutivos; ellos revisan que se opere eficiente y económicamente; a la vez, supervisan los mecanismos de control financiero. El coordinador ejecutivo actual es Lord Adair Turner.

Unión Europea

La Unión Europea es la iniciativa de integración regional más importante del mundo, con tendencias de regionalización y globalización al mismo tiempo. En todo su proceso de integración ha habido ampliaciones en lo comercial, regional y lo político-administrativo. En este aspecto, la Unión Europea tiene un gran reto democrático que consiste en estructurar la vida y el espacio político, así como los instrumentos de la Unión y la legitimidad de sus instituciones democráticas para hacerlas más transparentes y eficaces.

Es por ello que en 2001 la Comisión Europea decidió implementar un marco común para todos los órganos reguladores, mismos que están esparcidos por todo el territorio de la Unión.

⁵ En inglés, "Chairman".

⁶ En inglés, "Vice Chair".

⁷ FOMC, Federal Open Market Committee.

⁸ FSA, Financial Services Authority.

Esta descentralización geográfica es importante en tanto les permite responder ante crisis de manera rápida y flexible.

Entre las funciones generalizadas del marco legal para todos los órganos reguladores de la Unión se encuentra la creación de redes de autoridades nacionales competentes que cooperen entre sí por el interés común de la Unión; asimismo, se fomentará la buena práctica administrativa con intercambio y comparación de información.

Por otra parte, todos los Consejos Generales de los órganos reguladores tendrán al menos un representante por Estado miembro. Esto puede ser un problema para las agencias medianas y pequeñas, y en tal caso la composición de las juntas será una expresión de los órganos ejecutivos de la Comunidad: la Comisión Europea y el Consejo.

El director asumirá la responsabilidad por las obligaciones de operación de la agencia, además de ser su representante legal y responsable del ejercicio del presupuesto. Si la agencia determinada recibe subsidio de la Comunidad, el director debe rendir cuentas con transparencia ante el Parlamento Europeo.

A pesar de las contribuciones de la Comunidad y de los países, las agencias deben mantenerse con independencia financiera para que no haya ninguna responsabilidad ni obligación ante algún gobierno o institución específicos. La sustancia de las agencias reguladoras de la Unión es la misma que en todo el mundo: dirigir la agencia aislada lo más posible de cualquier interferencia política.

En la Unión Europea no hay un órgano regulador financiero como tal, pero la OAMI es la Oficina de Armonización de Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos). Su Consejo de Administración se compone de un representante de cada Estado miembro y de un representante de la Comisión Europea,⁹ así como sus suplentes. El presidente de la OAMI es actualmente Mihály Ficsor, quien es a su vez vicepresidente de la Oficina Húngara de la Propiedad Intelectual, y la Vicepresidencia la ocupa Loredana Gulino, quien también está al frente de la Dirección General para la Lucha contra la Falsificación, de la Oficina Italiana de Marcas y Patentes.

De acuerdo con el Reglamento No. CA-1-10 del Consejo de Administración de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos, del 23 de noviembre de 2010, por el que se establece el Reglamento Interno del Consejo de Administración):¹⁰ los miembros nombrados para el Consejo son nombrados por la Comisión Europea, y se les comunicará por el Estado correspondiente, y por la Comisión Europea, al presidente del Consejo Administrativo de la OAMI.

Él notificará a todos los Estados miembro, a la Comisión Europea, a los miembros del Consejo y al presidente de la Oficina. Los miembros del Consejo Administrativo podrán

⁹ La lista de miembros se encuentra en la página http://oami.europa.eu/ows/rw/resource/documents/OHIM/institutional/ABBC/ab_memb_04-12-2012.pdf (fecha de consulta: 24 de marzo de 2013).

¹⁰ Reglamento Interno del Consejo de Administración, en http://oami.europa.eu/ows/rw/resource/documents/OHIM/institutional/ABBC/abbc_10_s41_39c_5-2_es_t.pdf (fecha de consulta: 24 de marzo de 2013).

tomar parte en todas las deliberaciones del mismo, y votar en nombre de su Estado miembro. Los miembros del Consejo de Administración representantes de los Estados miembro podrán elegir por mayoría simple a su presidente, y posteriormente a su vicepresidente. El presidente del Consejo desempeñará labores en colaboración con el presidente de la Oficina y su periodo es de tres años.

Desde 1996, la OAMI invita a observadores internacionales de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y de la Oficina de Marcas del Benelux.

Chile

Como ya se dijo, Chile ha tenido una importante transición a la democracia en los últimos 20 años, por ello, sus órganos reguladores son de interés para el objeto del estudio presente. El órgano regulador financiero en Chile es la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Se creó en 1925 y es una institución pública, autónoma, con personalidad jurídica, que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Su función es supervisar a las empresas bancarias para resguardar a los depositantes y acreedores, del interés público y otras entidades. De acuerdo con el Decreto-Ley 559, de 1925, dentro del Ministerio de Hacienda se establece la sección de Bancos, que aplicará las leyes relativas a los bancos comerciales, nacionales, extranjeros, cajas de ahorro, hipotecarios, Banco Central de Chile y empresas bancarias. El jefe de la sección es el Superintendente de Bancos, quien es nombrado por el presidente

de la República, por un periodo de seis años, con posibilidad de reelección. Mientras esté en el cargo no podrá ser director, empleado o accionista de empresa bancaria alguna, ni tener participación directa o indirecta.

Este superintendente es quien designará a su personal auxiliar, es decir, los puestos de Intendente y Segundo Intendente.

México

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se creó en 1924 por decreto presidencial; actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas. Tiene por objeto supervisar y regular a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano para procurar su estabilidad y funcionamiento.

Cuenta con una junta de gobierno, presidencia, vicepresidencias, contralorías internas, direcciones generales y demás unidades administrativas.

La Junta de Gobierno se integra por 10 vocales (cinco que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres del Banco de México; por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, uno; y finalmente, por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, uno más), el presidente de la Comisión —quien también preside la junta— y dos vicepresidentes que son designados por el presidente. El presidente de la CNBV es designado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, siendo la máxima autoridad administrativa de la Comisión.

Cuadro comparativo internacional del nombramiento en los órganos reguladores financieros

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>
Órgano regulador	Sistema de Reserva Federal	Autoridad de Servicios Financieros	Oficina de Armonización de Mercado Interior	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Dirección	Junta de Gobernadores	Junta Directiva	Consejo de Administración	Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras	Junta de Gobernadores
Composición de los miembros	Coordinador, Segundo Coordinador y cinco gobernadores más	Coordinador Ejecutivo, Director General, Coordinador designado de la Autoridad de Conducta Financiera (no ejecutivo) y ocho miembros no ejecutivos.	Dos elementos por Estado miembro de la Unión, Presidente y Vicepresidente	Superintendente y dos intendentes	Diez vocales
Nombramiento de miembros	Nombrados por el Presidente de los EUA y ratificados por el Senado	Nombrados por el Ministro del Tesoro	Nombrados por la Comisión Europea y Consejo Europeo de Ministros. (Eligen a su presidente por votación)	Nombrado por el Presidente de la República de Chile.	Presidente de la Junta, y dos vocales más por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; 3 del Banco de México, 1 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; 1 designado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
Número de miembros	7	11	56	3	10
Periodo	14 años	5 años	3 años	6 años	No hay plazo por ser de designación directa. (Art. 11o. de la Ley de la CNBV)

Órganos reguladores en la opinión pública

Gustavo Meixueiro Nájera*
y Efrén Arellano Trejo**

La encuesta más reciente del CESOP muestra que, en general, en la opinión pública existe poco conocimiento sobre las funciones que realizan los principales órganos reguladores en México. Adicionalmente, tampoco existe un apoyo mayoritario para que estos organismos tomen sus decisiones “sin la participación del gobierno”. Esta información resulta relevante en función de que, entre otras cosas, la reforma en materia de telecomunicaciones tiene como uno de sus ejes de diseño institucional la creación de tres organismos autónomos.

El contexto de la encuesta

El pasado 11 de marzo el presidente Enrique Peña Nieto presentó, junto con los coordina-

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

** Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

dores parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM, una iniciativa de reforma en materia de telecomunicaciones. Esta propuesta incluye como uno de sus objetivos principales garantizar el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, mediante la creación de un mejor funcionamiento de los mercados, mejores condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

Para alcanzar sus objetivos, esta iniciativa incluye diversas acciones de promoción, ampliación y consolidación de estos servicios y de los derechos ciudadanos inherentes a este tema, tales como la libertad de expresión y respeto a la vida privada de las personas. Uno de los ejes centrales en materia de diseño institucional es la creación o reforma de tres organismos públicos con autonomía técnica en la toma de decisiones.

Organismos autónomos

El primero de estos organismos tiene el propósito de proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro y asegurar, al mayor número de personas, el acceso a contenidos educativos, culturales y cívicos. De ser aprobada esta ini-

ciativa, dicho organismo contará con un consejo ciudadano electo por el Senado a través de una amplia consulta pública, a fin de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva.

El segundo de estos organismos es la ya existente Comisión Federal de Competencia Económica, que se ratifica como autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de “garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”.¹

El tercero es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, también definido como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Para ello, se propone que este organismo tenga a su cargo “la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y a otros insumos esenciales”.²

Se trata, en suma, de una apuesta muy clara por una tendencia presente a escala internacional desde hace décadas en la administración

¹ Cámara de Diputados, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, presentada por el Ejecutivo federal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3726-II, martes 12 de marzo de 2013.

² *Idem*.

pública de diversos países, y que se refiere a la creación de organismos insertos en la estructura del gobierno, pero con mecanismos que les aseguran su independencia en la toma de decisiones y con altos niveles de profesionalización y especialización.

Niveles de conocimiento de órganos reguladores

Como lo han demostrado diversos estudios publicados en torno a la reforma en materia de telecomunicaciones, una amplia mayoría de los mexicanos está a favor de los contenidos generales de la iniciativa.

Entre la población que se enteró de la presentación de esta iniciativa —según una encuesta del CESOP—, 74% se dijo “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con dicha propuesta; entre la población en general —según un estudio de BGC— existe un “acuerdo” o “acuerdo en parte” de 81%; y para Demotecnia, 63% espera que esta regulación “sí traiga beneficios para México”.³

Sin embargo, pese a esta aprobación en lo general, la iniciativa se presentó y se está discutiendo en un contexto en el cual la población no tiene

³ CESOP, encuesta telefónica nacional, 22 y 23 de marzo de 2013; BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Iniciativa de reforma en telecomunicaciones”, 25 de marzo de 2013, disponible en www.bgc.com.mx (fecha de consulta: marzo de 2013), con base en encuesta telefónica realizada el 15 y 16 de marzo de 2013, y De las Heras Demotecnia, “¿Problemas de comunicación en la reforma de telecomunicaciones?”, 16 de marzo de 2013, disponible en www.demotecnia.com.mx (fecha de consulta: marzo de 2013), con base en encuesta telefónica del 16 de marzo de 2013.

muchos conocimientos sobre el funcionamiento de los actuales órganos reguladores y tampoco mucho aprecio por la necesidad de contar con órganos técnicos para vigilar el comportamiento de las empresas que participan en diversos sectores, tal como lo demuestran los siguientes datos.

En el Cuadro 1 se puede observar que de cuatro comisiones reguladoras, la más conocida es precisamente la Federal de Telecomunicaciones (con 33%), seguida a considerable distancia por la Nacional Bancaria y de Valores (26%), la Reguladora de Energía (18%) y la Federal de Competencia (11%).

Esta situación es entendible, en alguna medida, porque se trata de organismos que no tienen una relación directa con la mayoría de los ciudadanos, sino que atienden preferentemente a empresas y personas vinculadas en las actividades de su competencia.

Un segundo dato que llama la atención es el hecho de que la ciudadanía no expresa un apoyo mayoritario a favor del funcionamiento de institutos autónomos sin la participación del gobierno para la vigilancia de las empresas en sectores relevantes de la economía.

Como se puede observar en el Cuadro 2, la ciudadanía se encuentra dividida en este tema. Los sectores en los cuales existe un mayor apoyo a esta medida son en la telefonía fija y celular, radio y televisión abiertas, televisión de paga, bancos y seguros, con porcentajes de entre 36 y 37%. En contraste, los sectores en los cuales el sector más amplio —sin ser mayoría— se pronunció a favor de la vigilancia directa por parte del gobierno federal fueron el gas doméstico y la electricidad; en ambos casos con cifras de entre 42 y 45%. También es de destacarse que existe un porcentaje muy consistente en todos los casos, de entre 13 y 18%, que consideran que las mismas empresas se pueden vigilar. Una vez más los sectores en los cuales la población parece buscar una mayor vigilancia son el gas y la electricidad.

Por último, la información de la Gráfica 1 permite documentar uno de los aspectos que ha causado mayor polémica en torno a la reforma de telecomunicaciones. Ahí se observa que la mayoría (60%) está a favor de que las decisiones se tomen con la participación del gobierno. Este dato es congruente con el escaso conocimiento y las opiniones divididas que genera la existencia de los órganos autónomos.

Cuadro 1. Dígame por favor si usted conoce o no conoce las funciones de...*

<i>Organismo</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Comisión Federal de Telecomunicaciones	33%	60%
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	26%	66%
Comisión Reguladora de Energía	18%	74%
Comisión Federal de Competencia	11%	81%

* Con NS y NC = 100%

Fuente: CESOP, “Encuesta telefónica sobre percepción en torno a los órganos reguladores”, 470 casos de población con 18 años y más, 95% de confianza, +/-4.6% de margen de error, realizada el 22 y 23 de marzo de 2013.

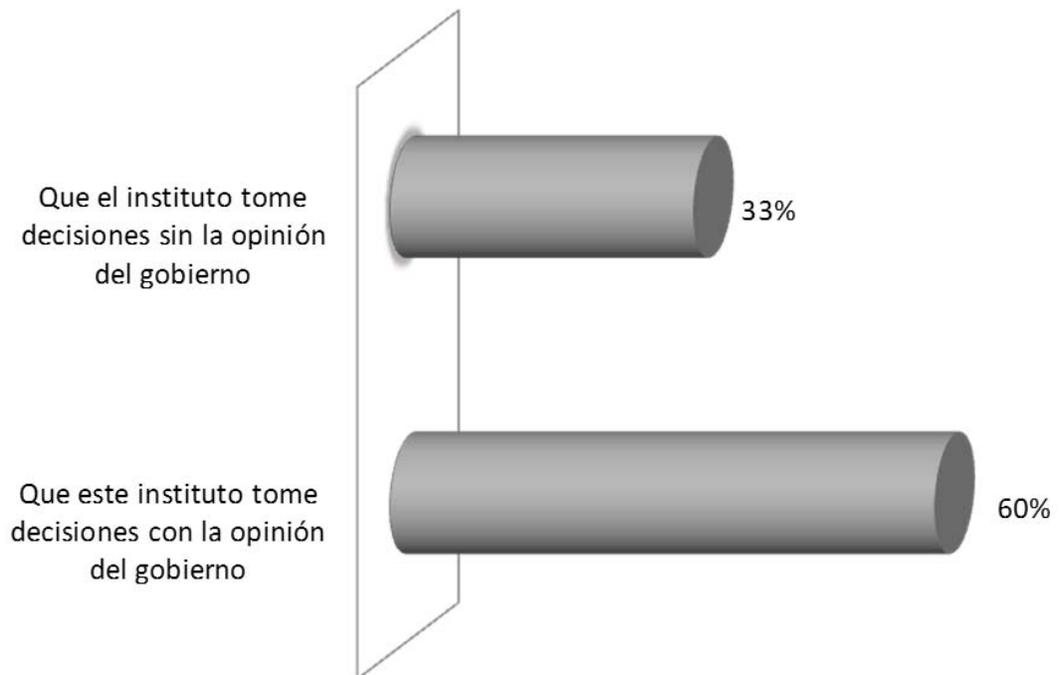
Cuadro 2. En su opinión, ¿quién debe vigilar el comportamiento de las empresas que participan en el sector de...*

	<i>Un instituto autónomo sin la participación del gobierno</i>	<i>El gobierno federal</i>	<i>Las mismas empresas</i>	<i>No es necesario que sean vigiladas</i>
Telefonía fija y celular	37%	33%	16%	3%
Radio y televisión	37%	33%	16%	3%
Televisión de paga	36%	29%	18%	3%
Bancos y seguros	36%	29%	18%	3%
Gas doméstico	29%	42%	13%	3%
Electricidad	28%	45%	13%	3%

* Con ns y nc = 100%

Fuente: CESOP, "Encuesta telefónica sobre percepción en torno a los órganos reguladores", *op. cit.*

Gráfica 1. Si se decide crear un instituto autónomo que vigile a las empresas y los precios en los servicios de telefonía, radio, televisión e Internet, qué sería mejor:*



* Con ns y nc = 100%

Fuente: CESOP, "Encuesta telefónica sobre percepción en torno a los órganos reguladores", *op. cit.*

Reportes CESOP

- | | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">2008</p> <p>9. Calidad de vida</p> <p>10. Sector energético</p> <p>11. El combate a la pobreza</p> <p>12. Opinión pública y gestión legislativa</p> <p>13. Infraestructura</p> <p>14. Competitividad y desarrollo</p> <p>15. Medio ambiente</p> <p>16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno</p> <p>17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009</p> <p>18. Políticas públicas</p> | <p>38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México</p> <p>39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno</p> <p>40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011</p> |
| <p style="text-align: center;">2009</p> <p>19. La nueva presidencia de Estados Unidos</p> <p>20. Proceso electoral 2009</p> <p>21. Crisis económica</p> <p>22. Influenza en México</p> <p>23. Cambio climático</p> <p>24. Evaluación de la jornada electoral</p> <p>25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social</p> <p>26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno</p> <p>27. Presupuesto social</p> <p>28. Crisis del agua</p> | <p style="text-align: center;">2011</p> <p>41. Telecomunicaciones</p> <p>42. Seguridad social en México</p> <p>43. Avances en la implementación de la reforma penal</p> <p>44. Análisis de resultados del Censo 2010</p> <p>45. Reforma política</p> <p>46. Cambio climático</p> <p>47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México</p> <p>48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)</p> <p>49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)</p> <p>50. Una perspectiva de opinión pública</p> |
| <p style="text-align: center;">2010</p> <p>29. Rumbo al centenario de la Revolución</p> <p>30. Reforma política</p> <p>31. Reforma fiscal</p> <p>32. Reforma del Congreso</p> <p>33. Órganos electorales locales</p> <p>34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte</p> <p>35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur</p> <p>36. Migración México-Estados Unidos</p> <p>37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo</p> | <p style="text-align: center;">2012</p> <p>51. Residuos sólidos urbanos en México</p> <p>52. Mujeres y elecciones</p> <p>53. Jóvenes: optimismo moderado</p> <p>54. Algunas notas sobre la opinión pública</p> <p>55. Elecciones 2012 (Tomo I)</p> <p>56. Elecciones 2012 (Tomo II)</p> <p>57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura</p> <p>58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)</p> <p>59. Temas selectos para el presupuesto de 2013</p> <p>60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II</p> <p>61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre</p> |

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O

E T R O

