

Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones

El caso de México y Francia

Jorge E. Culebro M. y Christian González Laporte*

El artículo persigue una doble finalidad; por un lado, explorar algunas de las principales modalidades del concepto de regulación y, por el otro, llevar a cabo un análisis de carácter comparativo entre los organismos reguladores en materia de telecomunicaciones de México y Francia. El argumento que guía el texto es que los organismos reguladores tienden a adoptar formas diferentes, y su evolución y desarrollo dependen en gran medida del contexto institucional en el cual operan y son creados. El orden es el siguiente: la primera parte revisa algunos conceptos sobre regulación, entre los que se incluye su relación con los servicios públicos en redes, la visión pragmática de la regulación, la jurídico-administrativa y la perspectiva europea de la regulación a partir del llamado Estado regulador. En la segunda, se describen las variables que serán útiles para analizar los casos de estudio. Enseguida se presentan las experiencias de México y Francia en telecomunicaciones, y finalmente se plantean algunas conclusiones derivadas del análisis de los casos.

Palabras clave: regulación, organismos reguladores, gestión pública, contexto institucional.

Regulation and Development of Regulatory Agencies in Telecommunications: The Case of Mexico and France

The purpose of the article is twofold, firstly it tries to explore some of the main approaches for studying the concept of regulation; and secondly, to carry out a comparative analysis of the regulatory agencies in telecommunications in Mexico and

*Jorge E. Culebro Moreno es profesor titular del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Cuajimalpa. Baja California 200, esq. Tlacotalpan, Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México D.F. Tel: (55) 11 02 37 60. Correo-e: jcmoreno@correo.cua.uam.mx. Christian González-Laporte es consultor independiente. 38000 Grenoble, France. Tel: (33) 06 82 71 14 42. Correo-e: laportego@gmail.com.

Artículo recibido el 8 de octubre de 2010 y aceptado para su publicación el 4 de junio de 2012.

France. The argument that guides the text is that regulatory agencies are likely to take different forms, and their evolution and development depends largely of the institutional context under which they operate. The order is as follows: The first part reviews some concepts of regulation that include their relationship with public services in networks, the pragmatic view of the regulation, the legal perspective and the European perspective of regulation. The second describes the variables that will be useful to analyze the case studies; then we present the experiences of Mexico and France, and finally present some conclusions from the analysis of the cases.

Keywords: regulation, regulatory agencies, public management, institutional context.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas en México, al igual que en muchos otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha implementado una serie de reformas dirigidas no sólo a modificar el sector público con el fin de proveer mejores servicios a la ciudadanía, sino también orientadas a transformar el diseño institucional del Estado y de esta manera tener la capacidad necesaria para regular los nuevos mercados y cuasimercados que han sido el resultado de diversos procesos de privatización. Esto ha ocurrido principalmente mediante dos vías, la primera de ellas a través del establecimiento de organismos reguladores independientes, y la segunda con la introducción de otro tipo de mecanismos propios del sector privado como las prácticas gerenciales (Olsen y Peters, 1996; Christensen Læg Reid, 1999; 2007; Culebro, 2008). De ahí que cada vez con mayor frecuencia el fenómeno de la regulación ha adquirido un valor indispensable para los responsables públicos y tomadores de decisiones tanto a nivel legislativo como ejecutivo. Sin embargo, también es cierto que en muchas ocasiones este término se ha utilizado para justificar, operar o legitimar un número considerable de acciones diversas en distintos sectores, lo que ha provocado muchas veces mayor confusión que claridad en los objetivos de política pública sectorial y en el sistema organizacional que las aplica. Por eso resulta indispensable referirse a la regulación como un principio rector de la construcción y el diseño organizacional del Estado.

A lo largo de las dos décadas pasadas hemos sido testigos de la forma en que se ha modificado el alcance del principio de regulación, ya sea a partir de las políticas de liberalización y privatización de los servicios públicos, principalmente telecomunicaciones y energía, o bien a través de los intentos de simplificación administrativa y de mejora regulatoria (OCDE, 2004; Christensen y Læg Reid, 2006a; Levi-Faur, 2010; Jordana y Levi-Faur, 2004). A partir de entonces ha comenzado a permear la idea de que la intervención pública en los mercados de servicios liberados sólo podía ser puntual y en función de los resultados que arrojará dicho mercado. En ese sentido, se planteó la premisa de que, una vez que funcionara el mercado, se eliminarían las regulaciones y se dejaría a las fuerzas del mercado actuar con cierta libertad, es decir, siempre y cuando no existieran fallas en el mercado.

Este artículo persigue una doble finalidad; por un lado, intenta explorar algunas de las principales modalidades del concepto de regulación y, por el otro, y de manera más puntual, llevar a cabo un estudio de caso entre los organismos reguladores de México y Francia (Ragin y Becker, 1992; Walton, 1992; Yin, 1994). El argumento que guía el texto es que los organismos reguladores tienden a adoptar formas diferentes y dependen en gran medida del contexto institucional en el cual operan y son creados (March y Olsen, 1989; 2005). De esta manera, el enfoque no se centra en la regulación de redes, o en el desempeño del sector, sino en la evolución y desarrollo del organismo regulador, como parte del proceso de formación del llamado Estado regulador. El orden del artículo es el siguiente: la primera parte revisa algunos conceptos sobre regulación en los que se incluyen su relación con los servicios públicos en redes, la visión pragmática de la regulación, la jurídico-administrativa, y la perspectiva europea de la regulación a partir del llamado Estado regulador, que servirá para tener una idea más precisa y amplia de lo que es la regulación. En la segunda parte se describen las variables que nos serán útiles para analizar los casos de estudio. Enseguida se presentan las experiencias de los organismos reguladores de México y Francia en telecomunicaciones y, finalmente, se plantean algunas conclusiones derivadas del análisis de los casos.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Desde el punto de vista metodológico, no existe una sola perspectiva y lo que hay en su lugar es una combinación de diversos enfoques para los estudios de caso y distintas formas de abordar las estrategias comparativas (Jordana y Levi Faur, 2004). En el ámbito de la reforma regulatoria, uno de los principales enfoques sugiere que los procesos políticos y los resultados de las políticas en materia de regulación están enormemente influidos por las características nacionales e históricamente determinadas en las tradiciones de cada país (Lyon, 2007; Levi-Faur, 2004; Dion, 1998; Lægreid *et al.*, 2006). De ahí que se puedan observar al menos dos grandes enfoques o tendencias; por un lado, la evaluación de los sectores regulados, sobre todo desde el punto de vista de la economía política y más orientada a medir el impacto de las decisiones en la industria (Lyon, 2007) y, por el otro, los efectos no esperados que su funcionamiento tiene en el gobierno y en otras áreas de la administración pública (Christensen y Lægreid, 1999; Brunsson, 2003; 2006). Nuestro artículo se enfoca en el segundo. Es decir, se enfoca en mayor medida al funcionamiento y diseño de los organismos reguladores que a evaluar su repercusión o desempeño. Hay una inquietud cada vez mayor por realizar análisis comparativos de un adecuado número de casos, sin que esto implique una reducción en la fortaleza y validez (Levi-Faur, 2004; Dion, 1998). En este tipo de estrategias, los casos son vistos como importantes “configuraciones de estructuras y eventos”, tratados como entidades completas y seleccionadas con un propósito específico, y no precisamente como observaciones extraídas al azar; cuando se trata de comparación, ésta debe hacerse mediante la descomposición en partes de cada caso en busca de diversos tipos de relaciones causales y asociadas a un contexto determinado (Ragin, 1992). Como se mencionó anteriormente, se ha elegido a los organismos reguladores de telecomunicaciones en México y Francia. Algunas de las razones para la selección de estos casos radica en su importancia y su capacidad para extraer lecciones útiles para el estudio de los organismos reguladores (Rose, 2001; Dolowitz y

Marsh, 2000). Las fuentes de información consisten principalmente en documentos públicos de ambos organismos reguladores, el marco normativo y en algunos casos entrevistas con funcionarios públicos.

LA REGULACIÓN. APORTES TEÓRICOS¹

APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE LA REGULACIÓN

La visión pragmática

Tradicionalmente la regulación ha sido considerada como una solución o un mecanismo a través del cual se pueden corregir las fallas del mercado. Con esta idea, la regulación se define como un control exógeno al mercado ejercido por la jurisdicción pública de manera permanente, de tal forma que supone la existencia previa de un mercado para existir. En un principio, el mercado funge como regulador de los bienes y servicios intercambiados y cómo se determinan precios y costos; los equilibrios que se establecen representan la materialización de esta perspectiva regulatoria. Así, el Estado sólo interviene cuando la condición de equilibrio o eficiencia del mercado no se logra. Esta concepción de la intervención pública desde el enfoque de la economía de la regulación sugiere la implementación de mecanismos que controlan, sobre todo, las decisiones

¹ Es importante mencionar que, cuando se trata de estudiar el fenómeno de la regulación, existe una gran cantidad de enfoques teóricos, generalmente cada uno de ellos asociado a una disciplina; por ejemplo, desde la economía se ha vuelto popular el uso de la economía política de la regulación (Mitsnick, 1980; Crew y Parker, 2006; Posner, 1974) o bien desde el nuevo institucionalismo económico con un énfasis en los efectos comportamentales de los incentivos positivos y negativos; de hecho, desde estos enfoques, sobresale la llamada teoría de la captura, que también se ha puesto muy de moda entre un sector de los estudiosos de la regulación, que generalmente utilizan estrategias de tipo cuantitativo, lo que supone la existencia de políticos maximizadores de intereses, que pueden influir en el órgano regulador. No obstante, existen otras perspectivas que cada vez cobran mayor importancia; por ejemplo, el institucionalismo en todas sus vertientes —histórico, sociológico, normativo, etc.—, y sobre todo aquellos que no se enfocan al desempeño económico o impacto en los sectores que regulan sino en la gestión pública y en nuevas formas de regulación (Levi-Faur, 2006; 2010; Jordana y Levi-Faur, 2007; May, 2010; Bartley, 2010; Hodge *et al.*, 2010; Freiberg, 2011). Si bien los enfoques económicos son importantes, este artículo tiene como propósito abordar otro tipo de perspectiva más cercana al institucionalismo normativo, organizacional y de ciencia política.

de las empresas, y de manera destacada en lo referente a los precios y la producción de los bienes. Los efectos que generan estas acciones se hacen públicos, de tal suerte que se corrija la toma de decisiones privadas que no responde de manera adecuada a las exigencias del interés general (Breyer, 1990).

Desde esta perspectiva, la regulación toma la forma de un “control enfocado y constante ejercido por un órgano público sobre actividades que son consideradas, por la comunidad de usuarios, como servicios dotados de un valor central” (Selznick, 1957, 367). Por ello la regulación existe únicamente si la sociedad así lo expresa, por lo general cuando el marco regulatorio o normativo resulta insuficiente para asegurar los equilibrios sectoriales necesarios. En muchas ocasiones esto requiere un cuerpo especializado capaz de redefinir prioridades sectoriales sujetas a cambios estructurales importantes. Esta característica no facilita el cambio en la forma de intervenir en el sector, puesto que usualmente este capital humano no se encuentra dentro de la administración pública tradicional, sino dentro de las mismas empresas que son objeto de la regulación.

La visión jurídico-administrativa

Esta visión de la regulación, sin duda más centrada en los aspectos relacionados con el diseño normativo y de las instancias reguladoras de los servicios públicos en redes, no deja de lado la importancia de las variables económicas y el papel del mercado como vector de distribución. Desde luego que la dimensión institucional de la regulación es parte estructural de esta visión.

La experiencia francesa presenta un ejemplo a partir del cual se puede definir con cierta claridad el concepto desde su perspectiva jurídica:

es la tarea que consiste en garantizar, entre los derechos y obligaciones de cada quien, el tipo de equilibrios plasmados en la ley. Ello implica tener una visión “sistémica” de la sociedad y de las relaciones que sostiene con la autoridad del Estado [...] El papel del Estado es menos dirigir directamen-

te a los actores sociales que establecer entre ellos las reglas del juego y asegurarse que éstas sean respetadas (Gazier y Cannac, 1984, 20).

Las reglas del juego son indispensables para ordenar los servicios públicos y los parámetros económicos. A partir de ahí, la regulación debe ampliar su rango de aplicación actuando como elemento que “interviene en un sistema complejo y coordina las acciones, con el fin de obtener un funcionamiento correcto” (Long, 1998, 11).

Otros autores que han centrado sus estudios en esta perspectiva, sostienen que la regulación es también

el ajuste a una norma, derivado de la pluralidad de acciones y sus efectos sectoriales, de los arbitrajes necesarios entre los intereses de los diversos actores. En ese sentido, el concepto debe incluir dentro de su ámbito de acción, la definición de la reglamentación, del control, así como las adaptaciones necesarias [...] (Bauby, 1998, 188).

Estos ajustes son posibles en la medida en que la regulación combine simultáneamente mecanismos de mercado y de intervención pública, lo que implica, por una parte, desarrollar una evaluación multicriterios con una pluralidad de expertos y, por otra, romper con las concepciones intervencionista, centralista y autoritaria de la acción pública. Esta visión de la regulación nos invita a pensar que la instrumentación de los cambios o ajustes a la norma dependen en gran medida de la estructura administrativa que favorece o no el acercamiento de los actores a los ajustes económicos sectoriales. La idea de *norma* no se entiende en su sentido legal o como marco de reglas promotoras de la competencia y el mercado, sugiere más bien cierta permanencia de la acción reguladora del poder público, en la medida en que se fundamente como articulador del mercado con la acción pública.

Desde esta perspectiva, la regulación “es un conjunto de técnicas articuladas entre sí para organizar o mantener los equilibrios económicos en sectores que no disponen por el momento, o por su naturaleza,

de la capacidad y los recursos para producirlos ellos mismos” (Frison-Roche, 2000, 49). Esta definición general de la regulación retoma en gran medida los elementos propuestos por los teóricos anglosajones, puesto que supone que en el mediano plazo estos mecanismos van a permitir el equilibrio de mercado y por consiguiente —una vez asegurada la madurez del mercado liberado— el órgano diseñado para ese fin, encargado de implantar la competencia, podría desaparecer, dejando su lugar y función a una regulación por el mercado y el derecho de la competencia. Estaríamos en la posición contraria de una lógica administrativa clásica, sensible al comportamiento del mercado, a las variaciones tecnológicas y políticas, este enfoque supone entonces una “lógica interactiva, jurídicamente flexible, evolutiva, pluralista, profesional, abierta al exterior, apoyada sobre la dialéctica permanente del particular y del general y del arbitraje de conflictos de interés, aspectos que se asemejan más a la teoría de juegos que a la administración” (Cohen-Tanugi, 1989, 58).

El debate sobre la duración o la permanencia de una forma organizacional de regulación —como los reguladores independientes o autónomos— confirma, en todo caso, algunas de las principales características del concepto: complejidad, flexibilidad y dinamismo. En todo caso, la regulación es una respuesta que emana de orígenes diversos, que tiene por objeto fundamental “impedir toda ineficiencia económica importante, en particular en perjuicio de los consumidores, sobre mercados donde la competencia no puede eliminar ese perjuicio, o lo hace parcialmente” (Henry, 1997, 198). A partir de esta definición, en el caso preciso de los servicios públicos en redes, las reglas del mercado parecen incompletas para garantizar un equilibrio y es imposible dejar a los actores de un segmento abierto a la competencia (el transporte de carga, por ejemplo), destruir las bases mismas de su actividad, y mucho menos dejar a una sola empresa monopólica controlar a los usuarios” (Henry y Cohen, 1997, 11). Dicho de otra manera, de una forma u otra, la regulación pública es necesaria.

El Estado regulador: Una visión europea de la regulación

En primera instancia, este enfoque destaca el papel del Estado y su adaptación a un entorno cambiante. Este enfoque propone un conjunto de reflexiones sobre el paso de un “Estado intervencionista hacia un Estado regulador” (Majone, 1997), en el que el Estado toma un papel más importante en la solución de las fallas de mercado (Coiman, 2003). A diferencia del Estado de bienestar social, el Estado regulador separa las actividades de regulación del diseño de políticas, cuyas metas se centran más en alcanzar la eficiencia económica, la competencia y la protección de los consumidores (Lægreid y Christensen, 2004), ya sea a través de la creación de las llamadas organizaciones con “propósito único” (Van Thiel, 2004) o bien mediante algún tipo de autoridad autónoma e independiente. Por ello, desde esta visión se vuelve importante delegar ciertas facultades de gobierno a organismos de carácter tecnocrático.

En este sentido, la regulación responde a una necesidad global y puede adquirir diferentes formas, y una de sus variantes se concentra en la perspectiva europea sobre regulación (Lægreid y Christensen, 2004). La comunidad europea se presenta en este sentido como un mecanismo a través del cual se sintetizan las diferentes visiones nacionales de regulación, aun cuando éstas sean opuestas. Desde una perspectiva supranacional resulta también incongruente suponer que la visión pragmática de la regulación —donde la acción pública controla las fallas del mercado— se opone a la visión administrativa, que busca mantener los equilibrios sociales mediante la intervención de los monopolios públicos. En ambos sistemas de gestión encontramos fallas más o menos equivalentes. Por lo tanto las experiencias en materia regulatoria no son tan diferentes en el fondo, sobre todo si se considera que la liberalización creciente de servicios incrementa las interdependencias comerciales.

En efecto, desde el punto de vista de la regulación pragmática hemos señalado que los reguladores son susceptibles de ser capturados por los actores regulados. Puede ser que exista una falta de coordinación entre las instancias de regulación o incluso una regulación que no favorezca lo suficiente a la competencia. Por otro lado, en una regulación mediante

monopolio y administración central, las fallas se pueden imputar a la naturaleza de la acción pública misma: captura de los administradores públicos de los servicios en redes por intereses políticos y sindicales; los costos de mantener un monopolio público y la falta de coordinación entre las empresas públicas (Majone, 1996a). Para Majone, la regulación debe limitarse a los mecanismos de corrección de las fallas de mercado, sobre la base de una separación funcional o necesaria de sus misiones. A partir de este enfoque, los poderes públicos están obligados a desasociar la gestión de la eficiencia del mercado de la dinámica misma del mercado. Por ejemplo, el problema de la distribución de un bien que afecta de manera importante el beneficio social justificaría una intervención pública específica. Se trata de una visión microeconómica de la regulación en la que sólo la parte social de la actividad de los mercados sería competencia de los responsables públicos. Esta definición de la regulación suscita algunas críticas, en la medida en que resulta muy complejo, por lo menos en la práctica, separar los problemas de eficacia y de distribución y delimitar la acción de los órganos reguladores a la sola cuestión de la eficacia microeconómica (Eberlein, 1999).

Una diferencia importante que se debe establecer es la que separa el concepto o noción de la regulación y la función misma de regular. De hecho podemos partir de la hipótesis de que existe una relación causal entre los elementos que componen la política regulatoria (noción de regulación) y los instrumentos organizacionales que se establecen para ejecutarla. Ya sea que se requiera un órgano específico o que intervenga una compleja red interinstitucional y niveles horizontales y verticales de decisión (Christensen y Læg Reid, 2001; 2006b). En este sentido, cobra cada vez más importancia la noción de un “Estado regulador”, en el que existe mayor preocupación por el diseño y formulación de reglas y no precisamente por la propiedad pública, por lo que las funciones regulatorias tienden a separarse de la prestación de los servicios públicos y de la formulación y diseño de políticas públicas (Levi-Faur, 2010). Por ejemplo, la OCDE (2005, 72) sugiere que este tipo de organizaciones “representan una característica dominante del gobierno regulador moderno.

Son parte de la construcción de un Estado regulador donde está claramente diferenciada la función reguladora de la función de la propiedad y de la formulación de normas”.

Regulación y servicios públicos en redes

La implementación de las políticas reguladoras y los cambios organizacionales que han ocurrido en los últimos años nos refieren al concepto de regulación como principio rector del cambio. Estas transformaciones pueden analizarse en diversos ámbitos, como por ejemplo en la prestación de los servicios públicos en redes, ya que es precisamente en estos sectores, como las telecomunicaciones, la energía y el transporte, entre otros, donde se han llevado a cabo cambios fundamentales en las estructuras de los mercados correspondientes. Si bien es cierto que resulta bastante ilustrativo tomar como ejemplo los cambios que se han realizado en el sector de las telecomunicaciones, resulta difícil analizar todas las experiencias reguladoras a través de un mismo concepto de regulación aplicado a los servicios públicos en redes. Conviene precisar en qué consiste el servicio público en redes y, para ello, los estudios realizados en Francia sobre este concepto aportan elementos interesantes para análisis del caso mexicano en materia regulatoria. La premisa inicial que debemos considerar entonces es que las telecomunicaciones son servicios públicos en redes y no únicamente acuerdos entre particulares, pues a partir del momento en que los actores que generan los servicios, intervienen en el espacio (espectro) público (Vallette, 2000).

Cuando nos referimos a los servicios públicos en redes lo entendemos “como toda actividad de interés general llevada a cabo por uno o varios actores económicos que permiten la interconexión y el acceso a un servicio determinado” (Stoffaës, Matheu, 1995, 53). Lo anterior supone que intervienen, por un lado, los poderes públicos en distintas modalidades en el control de los servicios prestados y, por el otro, participan diversos organismos, regidos por normas específicas propias del sector y del servicio. Ante la diversidad y versatilidad que presentan los servicios públicos en redes suele confundirse el organismo o la empresa que lo presta (o

que tiene la responsabilidad de asegurar su funcionamiento) con el servicio público en sí. Esto sucede, por ejemplo, en el sector eléctrico. En todo caso, el servicio público en redes concierne a una actividad sometida por los poderes públicos a un régimen particular de obligaciones y prerrogativas que, dada su naturaleza asociada al interés general, la distinguen de las actividades privadas regidas por las reglas del mercado (Fournier, 1996, 148). La participación del poder público como actor interventor y regulador del interés general está directamente asociada a la gestión del servicio público.

Desde una perspectiva de regulación política, entendida como “el sistema de representación sometido al reto permanente de conciliar la construcción de un orden político legítimo y de contribuir al mismo tiempo a la consolidación de un orden social complejo y contradictorio”, se distinguen tres niveles de análisis que impactan la gestión de los servicios públicos: *a)* los regímenes de política pública, *b)* las regulaciones de orden político y *c)* los regímenes ciudadanos (Jobert, 1998, 125). En todo caso, resulta pertinente entender la regulación a partir de la definición de las reglas que permiten la implementación de la competencia en sectores donde no existe, restringiendo el campo de elección privado, al tiempo que aseguran las misiones de interés general que caracterizan a los servicios públicos en redes (Henry *et al.*, 2003).

De manera general dos grandes corrientes han estructurado los análisis sobre la regulación de los servicios públicos en redes. La primera *corriente inicial* se deriva de los resultados de la aplicación de políticas de liberalización (o desregulación) de los servicios públicos en Estados Unidos e Inglaterra en la década de los ochenta. Las políticas públicas “desreguladoras” en estos países se fundamentaron en un principio pragmático de la regulación en el que la acción de los poderes públicos se limitó únicamente a la implementación de controles independientes de las actividades comerciales de los actores económicos, al tiempo que respondía a medidas sugeridas por el paradigma de la nueva gestión pública. La segunda corriente corresponde a una visión supranacional cuyo mejor ejemplo lo tomamos de la acción de la

CUADRO 1. Visiones sobre la regulación

<i>Perspectiva</i>	<i>Idea de regulación</i>	<i>Premisa</i>
Regulación y servicios públicos en redes	Actividad de interés general que permite la interconexión y el acceso a un servicio determinado. Asegurar las misiones de interés general que caracterizan a los servicios públicos en redes.	Existencia de servicios públicos.
Visión pragmática	Solución para corregir las fallas del mercado. Control exógeno al mercado ejercido por la jurisdicción pública de manera permanente y caso por caso.	La existencia previa de un mercado.
Visión jurídico-administrativa	Diseño normativo de organismos reguladores y de las instancias que prestan los servicios públicos en redes.	Incluye la definición de la reglamentación, del control y de las adaptaciones necesarias.
Estado regulador	Atención en el diseño y formulación de reglas y normas mediante organismos reguladores independientes.	División de labores entre las funciones de regulación y la prestación de servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Unión Europea, donde la regulación (o el control público) interviene en un marco de acción más amplio, incorporando las esferas jurídicas y políticas inherentes a la dinámica social de los servicios públicos (Eberlein, 1999, 209).

Con base en los enfoques presentados previamente, es factible inferir la existencia de novedosas formas de regulación, a partir de la división de labores en el Estado entre las funciones de regulación y la prestación de servicios públicos mediante organismos públicos especializados, con el propósito de influir en el comportamiento de los actores en algún tipo de mercado o actividad deseable para la sociedad, como interconexión y acceso a un servicios público determinado, generalmente mediante la generación de normas y un diseño regulatorio.²

² Es importante mencionar que existe una diferencia entre regulación económica y social, la primera está relacionada con mercados competitivos y precios, mientras que la segunda se refiere a riesgos en la sociedad, por ejemplo en alimentos, medicinas o salud (Gilardi, 2008; Levi-Faur, 2010).

ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO Y FRANCIA

ENFOQUE ESTRUCTURAL-ORGANIZACIONAL

Si bien existen diferentes perspectivas teóricas que pueden converger para el estudio de los organismos reguladores (Baldwin y Cave, 1999), un primer acercamiento sugiere que los actores y servidores públicos involucrados en la planeación y el funcionamiento de los mecanismos de regulación poseen la suficiente capacidad para diseñar y manipular diversos parámetros organizacionales como la división de labores y los mecanismos de coordinación, los cuales sirven para que el organismo público logre cumplir con sus objetivos. En este sentido, es importante destacar la importancia de la formulación de las metas y de los medios para alcanzarlas, de tal manera que las organizaciones se convierten en instrumentos por sí mismos. Los orígenes de este enfoque teórico pueden encontrarse desde la llamada administración científica con las propuestas de Frederick Taylor en la búsqueda de algún tipo de organización más eficiente, en la existencia de la burocracia como una organización formal en los términos de Weber, hasta en los trabajos relacionados con la racionalidad limitada, la decisión y el comportamiento administrativo de Herbert Simon; todas ellas asociadas a una lógica de tipo consecuencial (March y Olsen, 1995).

La premisa detrás de esta perspectiva sostiene que los funcionarios públicos actúan sobre algún tipo de racionalidad instrumental en la medida en que son capaces de establecer los medios respectivos para alcanzar los objetivos y metas deseados. Este enfoque dirige la atención primordialmente hacia las instituciones formales de la organización, que se transforman en la solución a algunos problemas derivados del institucionalismo económico, tales como la relación principal-agente y las asimetrías de información. Al respecto, esta perspectiva sugiere que los distintos agentes son capaces de modificar la estructura organizacional a partir de diversos mecanismos como especialización del trabajo, formalización del comportamiento, capacitación, adoctrinamiento, agrupamiento y

tamaño de unidades, sistemas de planeación y de control, dispositivos de enlace y mecanismos de descentralización (Mintzberg, 1979; 1983).

En el caso de las agencias reguladoras, esta perspectiva se enfoca también en la manera como se relacionan con el sector regulado y con el contexto institucional en el que se desenvuelven. Esto implica, por una parte, poner especial atención a la estructura formal de decisión de estos organismos; esto es, los mecanismos de división y coordinación del trabajo entre los que se pueden encontrar el nivel de centralización-descentralización; y, por otra parte, sus formas de afiliación con la secretaría a la que pertenecen; es decir, si la agencia es un organismo descentralizado o desconcentrado, los mecanismos del gobierno al interior, tales como la composición de las juntas de gobierno o el pleno de comisionados.

De esta forma se puede entender que el sistema legal que regula el funcionamiento de la administración pública puede llegar a determinar qué clase de estructura formal puede adoptar una agencia pública y quién tendrá la autoridad para realizar los ajustes, así como el conjunto de reglas que precisan las relaciones entre el control y la autonomía. Por otra parte, el grado de centralización-descentralización respecto al agente principal se refiere sobre todo a las formas de afiliación que adoptan las agencias reguladoras; es decir, qué tanto influye el superior en los procedimientos de toma de decisiones respecto a la secretaría de Estado. Además de esto, los mecanismos del gobierno señalan cuáles son los medios para elegir a los miembros de la junta de gobierno y el cuerpo directivo. De esa manera, este enfoque sugiere que distintas variables de su diseño institucional, como los mecanismos de gobierno y decisión, la naturaleza legal y su lugar en la APF influyen en el desempeño de organismos reguladores en telecomunicaciones en México y Francia.

ENFOQUE ORGANIZACIONAL-CULTURAL

La perspectiva cultural-institucional se enfoca principalmente a explorar la dualidad de las reglas formales e informales, en la medida en que éstas

son capaces de afectar el comportamiento de los actores; de ahí que pone atención en algunas de las características más importantes: el contexto institucional y el sistema político dentro del cual operan los organismos reguladores. Sus orígenes se remontan a los trabajos de Selznick, cuando menciona el desarrollo de organizaciones a partir de un proceso de incorporación de valores y principios que lo vuelven una institución. Este enfoque se refiere fundamentalmente a los procesos en los cuales las normas y los valores dominantes crean expectativas de lo que se considera deseable, y a la vez señala la existencia de conceptos comunes que proporcionan significado a las relaciones sociales (Scott, 1995), ya sea a través de mecanismos de socialización o bien mediante el uso de símbolos y mitos (Meyer y Rowan, 1977).

Una de las premisas sobre las cuales descansa este enfoque es que las características de la cultura nacional tendrán una importante influencia en la forma en que se desarrollan las relaciones y la conducta entre las organizaciones y entre sus miembros a lo largo del tiempo. Cuando se establece una nueva organización, se da por hecho que los principios y los valores culturales que tradicionalmente caracterizan las relaciones sociales, serán reproducidos en el desempeño de las agencias y que al mismo tiempo serán capaces de adquirir sus propios valores, principios e instituciones a través del tiempo. En términos institucionales, estas ideas se asocian con el nuevo institucionalismo organizacional e histórico.

Por otro lado, desde un punto de vista cultural-cognoscitivo, está el desarrollo de maneras similares de interpretar las mismas situaciones, tales como el entrenamiento y la capacitación de profesionales, o bien de los procesos de socialización con el propósito de construir una identidad colectiva. De esta manera, los agentes tienden a decidir no sólo en nombre de la organización, sino también de acuerdo con ciertas normas que dan por hecho y cuya existencia nadie justifica (Finnemore y Sikkink, 1998). Los procesos de cambio y la creación de este tipo de agencias son explicados por las modas internacionales, el desarrollo de prácticas exitosas, y por la capacidad de adaptación de estos organismos. Por ejem-

CUADRO 2. Enfoques teóricos para los organismos reguladores

<i>Perspectiva</i>	<i>Variables</i>	<i>Premisa</i>	<i>Raíces institucionales</i>
Estructural-instrumental	Diseño formal de mecanismos de gobierno. Naturaleza legal.	Manipulación de parámetros de la estructura formal.	Nuevo institucionalismo económico.
Cultural-organizacional	Sistema político. Raíces históricas. Contexto institucional.	Existencia de interacciones entre normas formales e informales. Relación transformacional con el contexto.	Nuevo institucionalismo sociológico-organizacional. Nuevo institucionalismo histórico y normativo.

Fuente: Elaboración propia.

plo, al nivel de la organización existe una gran variedad de procesos en los cuales los valores y los principios son internalizados mediante el uso de mitos, símbolos y mecanismos de imitación (Meyer y Rowan, 1977; Powell y Dimmaggio, 1991).

En este sentido, se vuelve factible observar que diversas presiones de carácter internacional tienden a incrementar la homogeneidad de las organizaciones gubernamentales, de tal manera que probablemente adopten estructuras organizacionales y procedimientos similares. En el caso de las agencias reguladoras, podemos suponer que hay presiones para copiar o imitar formas y maneras exitosas de funcionamiento, sobre todo cuando existe un alto grado de incertidumbre en el ambiente, así como cuando otros tipos de fuerzas externas provienen de actitudes similares de grupos o de asociaciones profesionales (Powell y Dimmaggio, 1991). A partir de estas premisas es factible considerar que organismos reguladores como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) tienden a desarrollar normas e instituciones como resultado de presiones internas y externas en función no sólo como producto de su evolución histórica, sino también mediante la interacción con su ambiente institucional y de valores y expectativas compartidas, y todas estas variables influyen en su desarrollo y desempeño.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

ESTRUCTURA Y CONTEXTO DEL MARCO REGULATORIO MEXICANO

A diferencia de otros procesos de reforma regulatoria, la apertura a agentes privados en la industria de las telecomunicaciones comenzó antes de que fuera formulado el marco normativo para regular el mercado, puesto que en 1990 se inició con la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones (Telmex). En ese instante le fueron otorgados a esta nueva empresa los derechos exclusivos sobre telefonía en México, aun cuando quedaba sujeto a la regulación que ejercía la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) mediante el título de concesión. Esta situación continuó durante varios años, hasta 1996, cuando se modificó el marco legal que permitió la entrada de nuevos actores a los sistemas de operación por satélite. Además de lo anterior, en junio de 1995 el gobierno decretó la Ley de Federal de Telecomunicaciones (LFT) y fue entonces cuando el Estado comenzó a regular de manera más sectorial la industria de las telecomunicaciones. El objetivo consistía en promover una competencia sana entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones, con lo cual podrían proporcionar servicios con mejor precio y calidad en beneficio del usuario, y cumplir con un conjunto de compromisos establecidos con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la OCDE (OCDE, 2004a).³

En 1996 se crea por decreto presidencial la Cofetel, como lo establece el artículo transitorio decimoprimer de la LFT promulgada en 1995. El regulador sectorial se crea para responder a la obligación de disponer —además de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de los tribunales federales— de un *organismo desconcentrado* con autonomía

³ El 14 de abril 1994, el Consejo de la OCDE (constituido por los embajadores de los países miembros) emitió una invitación formal a México. Una vez que el Senado de la República ratificó, el 18 de mayo 1994, México entregó al mismo Consejo el instrumento de aceptación. El ingreso de México a la OCDE, junto con el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, marcaron el fin de un periodo en el cual México se consideraba a sí mismo como un país subdesarrollado, para empezar a reconocerse como una economía emergente.

técnica, operativa, de gasto y de gestión, para promover el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión. El marco regulatorio del sector telecomunicaciones lo establece entonces la LFT, donde se definen los principios rectores de la acción reguladora del Estado y las facultades que corresponden a las autoridades públicas en lo referente a la gestión del espectro radioeléctrico y de las posiciones orbitales asignadas al país; es decir, a la regulación de las redes de telecomunicaciones y de los servicios que se prestan.

De manera más general, el espíritu de la LFT consiste en establecer una distinción entre las facultades del ejecutivo y las concedidas a la agencia o el agente regulador, delimitando en cada caso el ámbito de acción correspondiente. Se busca asegurar, por un lado, que los actos de autoridad respondan a las necesidades propias de un sector recientemente privatizado y dinámico y, por el otro, que cubran las expectativas esenciales de expansión y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones. La SCT es la instancia responsable de programar y aplicar las políticas sectoriales, así como de normar y regular su actividad mediante la expedición, modificación o cancelación de los títulos de concesión para la explotación de frecuencia del espectro radioeléctrico. Otra importante facultad que la LFT otorga a la SCT —en particular, a la Subsecretaría de Comunicaciones—, es la promoción y el control de la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación, de tal suerte que todos los ofertantes de servicios de comunicación tengan la posibilidad de acceder al mercado.

Además, la Cofetel fue autorizada para emitir reglamentos administrativos, informes técnicos, administrar el registro de las telecomunicaciones, así como para opinar en cuanto al otorgamiento de las concesiones y permisos, coordinar los procesos de licitación, registro de tarifas y para proponer al secretario la imposición de sanciones, entre otras facultades. Estas funciones centrales, asignadas al regulador, traducen la noción o la naturaleza de la regulación sectorial en México; confirman que el grado de competencia que registra el mercado mexicano en 1997 requiere una arquitectura organizacional que establezca claramente los al-

cances de cada instancia y sugieren una efectiva coordinación; tienen, por un lado, la parte técnica en la Cofetel y, por el otro, la autoridad, en la SCT. Más que crear un ente regulador independiente, esta separación de funciones supone mantener la decisión de política pública sectorial dentro de la secretaría y generar un espacio nuevo, semiautónomo, de consulta y revisión, que permita motivar y fundamentar las decisiones públicas en materia de telecomunicaciones.

La dificultad de coordinar las dependencias redefinidas y creadas a partir de la LFT no es una condición específica del sector; sin embargo, al quedar segmentado el proceso de decisión, el papel mediador de la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT se vio claramente reforzado. Entre sus facultados destacan de manera particular: programar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se les adscriban; dictar las medidas necesarias para su mejoramiento administrativo; otorgar los permisos y las autorizaciones correspondientes al ámbito de sus atribuciones, así como declarar administrativamente su nulidad o revocación, sin perjuicio de que tales facultades puedan ser delegadas y emitir dictamen en relación con las licitaciones públicas que se lleven a cabo a solicitud de las unidades administrativas que tengan adscritas en los términos que fije la legislación de la materia.

Dicho lo anterior, la noción de regulación implementada en el sector no consiste tanto en la transferencia de responsabilidad reguladora a un órgano independiente —en este caso con autonomía limitada—, sino que los legisladores optaron por desconcentrar la parte técnica de la regulación, tal vez para responder en mayor medida a la naturaleza del poder ejecutivo en México, generalmente centralizado o previendo algún tipo de mecanismo que dificulte la captura del regulador por parte de los actores económicos, al diseñar una arquitectura regulatoria compuesta por diversas agencias y autoridades responsables.

Si bien estos instrumentos normativos y organizacionales corresponden a la forma organizacional que se observa en los países miembros de la OCDE, los informes de esta organización sobre el desarrollo de la competencia en el sector mexicano no son del todo alentadores, aunque se

reconozca que sin duda existe mayor competencia y transparencia en dicho sector a lo largo de los últimos veinte años (Mariscal).

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA COFETEL

Al principio, la Junta de Gobierno de la Cofetel estaba conformada por cuatro miembros designados por el poder ejecutivo; no fue sino hasta 1996, cuando mediante un decreto presidencial se estableció que el órgano de gobierno tendría cinco comisionados, uno de los cuales sería el presidente, quien conservaría el voto de calidad; en cuanto a las decisiones, se tomarían por mayoría. Los comisionados y el presidente son nombrados por el poder ejecutivo. El término de los comisionados es de ocho años, renovables por un plazo y sólo pueden ser removidos del cargo por causa grave. El presidente de la comisión es nombrado por el ejecutivo federal y ejerce durante cuatro años, renovables por un periodo más.

Es importante mencionar que la SCT ha conservado algunas de las facultades más importantes en cuanto a regulación y capacidad para sancionar en materia de telecomunicaciones, como el otorgamiento de concesión de licencias y permisos, multas, y además tiene competencia para revisar algunas de las decisiones adoptadas por la Junta de Gobierno

CUADRO 3. Organismos desconcentrados de la SCT

<i>Agencia reguladora</i>	<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>	<i>Naturaleza legal</i>
Cofetel	Comisión Federal de Telecomunicaciones	Regular y promover telecomunicaciones y radiodifusión.	Órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión.
IMT	Instituto Mexicano del Transporte	Infraestructura del transporte.	Organismo desconcentrado de la SCT.
Seneam	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	Ayuda en navegación aérea y formulación de programas.	Organismo desconcentrado de la SCT.

Fuente: Elaboración propia.

de la Cofetel, lo que la limita aún más en la toma de decisiones. Por otro lado, al igual que los demás órganos desconcentrados de la SCT, Cofetel se encuentra jerárquicamente subordinada a la Secretaría; por ejemplo esta subordinación puede observarse en la formulación y el ejercicio del presupuesto que debe ser aprobado por la Secretaría de Hacienda, y la supervisión y vigilancia llevada a cabo por un contralor nombrado por la Secretaría de la Función Pública. En cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la ley establece que el presidente debe presentar un informe anual al pleno, sin que exista la obligación de enviarlo al Congreso, ni de publicar las justificaciones de las decisiones que toma, y en algunos casos es posible encontrar información respecto a las telecomunicaciones en otros organismos reguladores como en el caso de la Comisión Federal de Competencia (López y Haddou, 2007). Finalmente, se permite el recurso de revisión ante la SCT en contra de aquellas resoluciones tomadas por el pleno.

Sobre su desempeño, esta comisión comparte algunas limitaciones con otros reguladores y, en su caso particular, el hecho de que sus competencias se destinen a aspectos técnicos de la industria de telecomunicaciones, dejando de lado el mercado y aspectos de políticas públicas de la organización industrial; gran parte de su eficacia depende de los resultados de otros organismos, y la falta de coordinación entre ellos le afecta de manera importante. De ahí que los problemas de autonomía y eficacia se deriven no sólo de su diseño normativo, sino también de los alcances jurídicos del sistema en su conjunto (Culebro y Larrañaga, 2012).

AUTORIDAD REGULADORA DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y POSTALES (ARCEP)

CONTEXTO SECTORIAL: MARGEN DE ACCIÓN

El modelo de regulación de telecomunicaciones formulado en Francia por iniciativa de un gobierno socialista, a mediados de los ochenta, podría parecer contradictorio a primera vista, puesto que se implementó una política

de corte neoliberal en el marco de un gobierno socialista. Sin embargo, más que buscar una explicación en el contexto político, la creación del regulador en Francia tiene su origen en la forma organizacional que caracterizó al sector durante el periodo de posguerra, la administración de Estado en este país y las condiciones de cambio tecnológico propios de las telecomunicaciones en los últimos veinte años.

Concretamente, durante más de cuatro décadas (desde 1946) una secretaría de Estado (el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, PTT por sus siglas en francés) concentró todas las funciones: el control sobre las decisiones del operador de telecomunicaciones, las decisiones en materia de política pública y la regulación de la competencia en el sector. El control del servicio se realizó mediante la Dirección General de Telecoms del PTT. Esta dirección se transforma en France Telecom (empresa pública) a partir de 1990 y a partir de 1997 parte del capital de la empresa es privatizado (el gobierno se mantiene como el principal accionista hasta después de 2006). Por su parte, las funciones reguladoras del sector las operó la Dirección General de la Reglamentación, que también se transforma por la ley de medios de 1990 en la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones (DGPT, por sus siglas en francés).

Si bien el parteaguas que marca la arquitectura organizacional de las telecomunicaciones en Francia es una ley (1990) que redefine las funciones reguladoras del Estado, crea una empresa de telecomunicaciones pública y permite cierto grado de competencia en los servicios de valor agregado de telecomunicaciones, la noción de regulación sectorial sigue respondiendo a la necesidad mantener el control público sobre un servicio considerado aún de *interés general*. Sólo en 1996 se produce la transformación de la DGPT en ART, autoridad administrativa independiente del ministerio, y entonces la capacidad de France Telecom para competir claramente con los principales operadores en Europa —British Telecom y AT&T—, redefine el principio de interés general y de servicio universal. La combinación de una estructura de mercado y una nueva forma de intervención estatal en el control de los servicios se presenta como la nueva noción de regulación pública. Esto significó que el cambio que propicia la creación de un órgano regulador independiente se ve acompañada por el nacimiento de una empresa pública de

telecomunicaciones que separa sus funciones de correos y se erige como participante de naturaleza pública. En otros términos, se desarticulan las funciones de regulación y operación, con el fin de fortalecer el “servicio público emprendedor”, en un primer tiempo, y permitir la consolidación del papel de la empresa pública emprendedora en un segundo tiempo.

NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL MARCO REGULATORIO FRANCÉS

La ley que crea la Autoridad de Regulación de Telecomunicaciones (ART)⁴ del primero de enero de 1997, le asigna un órgano colegiado de cinco miembros, el presidente y dos comisionados son nombrados por decreto, mientras que de los otros dos, uno es nombrado por el presidente de la Cámara de Senadores y el otro por el de la Cámara de Diputados. El presidente de la ART ejerce durante seis años y los comisionados nombrados por decreto, dos o cuatro años, según lo determine el sorteo. De igual forma, aquellos nombrados por el poder legislativo, tendrán un mandato de seis o cuatro años, también mediante sorteo. Este sistema escalonado en el que participan tanto el gobierno como los representantes de las dos cámaras se encuentra asegurado por la no revocación de sus miembros, lo que limita considerablemente la influencia de los cambios de partidos políticos en el gobierno en la gestión del regulador.

Podemos decir que la misión del regulador francés pasa por tres fases progresivas. La primera corresponde al establecimiento de los mecanismos necesarios para generar la competencia sectorial y permitir la entrada de nuevos actores privados y públicos de servicios de comunicación. La promoción de la competencia y la regulación es la misión inicial que adquiere la ART en 1996 y que debería culminar con la apertura total del sector, según las directivas europeas, el primero de enero de 1998. Una segunda fase se inicia en junio de 2004, cuando nuevamente las misiones del regulador se ven ampliadas por el “paquete telecom”, compuesto por un conjunto de directivas europeas que revisan el estado de avance y el cumplimiento de los

⁴ “Loi n. 96-659 de réglementation des télécommunications”, *Journal Officiel de la République Française*, 29 de julio de 1996.

objetivos de apertura e integración de servicios al consumidor, particularmente a la luz de la convergencia de las tecnologías.⁵ A partir de la aprobación legislativa de la ley concerniente a las comunicaciones electrónicas y de servicios de comunicación audiovisual,⁶ las misiones del regulador se fortalecen y se amplían al sector postal, y pasan en 2005 de la ART a la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones Electrónicas y de Correos (ARCEP, por sus siglas en francés). La última fase, que más que una misión es un objetivo, consiste en reducir progresivamente las funciones de la ARCEP para regular la rivalidad comercial mediante las leyes de la competencia y los tribunales. Supone, por lo tanto, que en la mayoría de los segmentos del mercado de comunicaciones electrónicas están dadas las condiciones de eficiencia y transparencia.

De manera general, el regulador francés es consultado sobre los proyectos de leyes, decretos o reglamentos relativos al sector. Como en el caso de la Cofotel, la ARCEP participa en la puesta en marcha de estos reglamentos y es consultada como órgano especializado, particularmente por el ministro responsable de telecomunicaciones, aunque no exclusivamente. En lo particular, la ARCEP es responsable de aplicar, por instrucción del ministro de telecomunicaciones, las solicitudes de autorización para la explotación de una frecuencia radioeléctrica para un servicio de comunicación. En ese sentido, como en el caso mexicano, la secretaría o ministerio es la autoridad responsable de otorgar las concesiones para uso del espectro radioeléctrico. Por otro lado, el regulador se asegura de que todos los operadores cumplan con las obligaciones establecidas en su concesión y aplica, cuando es el caso, las sanciones derivadas de un incumplimiento en el servicio. Esta facultad obliga al regulador a definir con antelación los principios y métodos a partir de

⁵ Directive “cadre”, directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002. Directive “accès”, directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002. Directive “autorisation”, directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002. Directive “service universel”, directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002. Directive “vie privée et communications électroniques”, directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002. Directive “concurrence”, directive 2002/77/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2002. <http://www.arcep.fr/> [consultado el primero de septiembre de 2010].

⁶ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, *Journal Officiel de la République Française*.

los cuales se determinan las contribuciones financieras para las obligaciones de servicio público que tendrán los operadores de telecomunicaciones.

Resulta importante señalar que el regulador francés dispone de varias facultades particularmente importantes en materia de promoción de la competencia en el sector que no vemos en la Cofetel. Por ejemplo, con base en la opinión del Consejo de la Competencia (el equivalente de la Comisión Federal de Competencia en México) publica anualmente la lista de los operadores de telecomunicaciones que ejercen una influencia considerable o tienen una concentración importante en algún segmento o mercado, a saber: *a)* sobre un mercado pertinente para el servicio telefónico abierto al público entre puntos fijos, *b)* sobre un mercado pertinente de servicio telefónico móvil abierto al público o *c)* sobre el mercado nacional de interconexión. Esta publicación es responsabilidad de dos entidades reguladoras independientes, lo que no sólo habla de una coordinación entre reguladores sino también de la arquitectura organizacional donde las facultades se encuentran debidamente delimitadas. Un segundo elemento aún más incisivo que el primero es que la ARCEP está facultada para sancionar directamente a los operadores de telecomunicaciones que no respeten los términos de su concesión o los reglamentos vigentes. Estas sanciones pueden llegar hasta la suspensión temporal o definitiva de la concesión o la aplicación de multas hasta por 5 por ciento de las utilidades anuales generadas al momento de la infracción.

Se podría establecer una serie de diferencias entre la Cofetel y la ARCEP, lo cual implicaría una comparación más centrada en una perspectiva jurídica. De manera general, la creación del regulador en ambos casos contempla un reparto de obligaciones y facultades a partir del cual se define la relación entre el secretario de telecomunicaciones y la autoridad responsable de regular, el poder legislativo y los otros órganos de control, como las comisiones de competencia y de mejora regulatoria. Existe sin duda un principio rector en el que el Estado debe conservar las misiones centrales, como la formulación de la política sectorial y el control del espectro radioeléctrico mediante la emisión de títulos de concesión. Si bien esta característica genera parte del debate en torno al grado de independencia del regulador, no necesariamente significa que la competencia en el sector se vea afectada en forma negativa.

DISCUSIÓN

De la sección anterior se pueden desprender algunos aspectos que valoran los casos y que permiten establecer ciertas similitudes y algunas diferencias en torno a la noción de regulación, sus consecuencias organizacionales y la forma en la cual el contexto institucional influye en la evolución de estos organismos.⁷ Podemos ver que los procesos de liberalización del sector de telecomunicaciones en Francia y México se estructuran como sigue: *a)* la consolidación de una empresa (pública o privada) particularmente fortalecida, *b)* la creación de un órgano regulador específico y con atribuciones para controlar en mayor o menor medida el desarrollo de la competencia y *c)* un sistema regulatorio en el que intervienen diversas agencias públicas, además de aquellas directamente creadas para ese fin. Estos procesos que afectan la estructura regulatoria de los países enmarcan el desarrollo de sus respectivos mercados.

En realidad, tanto en la experiencia mexicana como en la francesa, la creación de un regulador sectorial se encuentra estrechamente ligada a la consolidación de una empresa o campeón nacional. Un elemento fundamental que determina la naturaleza de los órganos reguladores y que diferencia claramente ambos casos radica en la naturaleza de la empresa dominante del sector. No se trata únicamente de si el participante es mayoritariamente público o privado, sino de la forma en que la autoridad pública estructura sus mecanismos de control. En función de este control gubernamental sectorial se determina la capacidad de fomentar o limitar la competencia en el sector.

Existe una relación intrínseca entre la definición de las misiones y el papel promotor de la competencia del regulador; su posición en el sistema organizacional y la consolidación de una empresa nacional o campeón

⁷ Si bien la teoría económica de la regulación ha tenido una gran influencia en el estudio de las telecomunicaciones (Plaza, 2006), en gran medida la discusión pretende incorporar nuevas formas para el estudio de los organismos reguladores en telecomunicaciones diferentes de la regulación económica. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Martín Painter *et al.* (2007, 2009), entre otros.

nacional. Esta relación se ha medido por un periodo de “exclusividad” que permite la consolidación dominante del operador (Telmex o France Télécom). Una de las consecuencias de dicho periodo corresponde a la configuración de los segmentos de mercado. Si bien este periodo es de seis años para México y de tres para Francia el resultado es un esquema regulatorio con menor posibilidad de promoción de la competencia para el primero que para el segundo. Como dato ilustrativo, México pasó de tener 6.41 líneas telefónicas fijas por cada cien habitantes en 1990, a 9.74 líneas en 1997, mientras que en Francia, para el mismo periodo, se pasó de 49.4 a 57.7 líneas fijas por cada cien habitantes.⁸ Durante este periodo no existe competencia en el segmento de la telefonía fija, lo que le garantiza al operador una posición dominante, sobre todo en un mercado en expansión como el mexicano.

Respecto al segmento de telefonía móvil, los datos son aún más ilustrativos en cuanto a la exclusividad: en México, según el informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en 1990 había 0.08 suscripciones a telefonía celular por cada cien habitantes y en Francia 0.49 suscripciones. Para 1997, el mercado de telefonía móvil francés alcanzó 9.96 suscripciones por cada cien habitantes, mientras que el mexicano registró 1.83 suscripciones por cada cien habitantes.

Finalmente, un tercer gran indicador de competencia corresponde a los usuarios de internet por cada cien habitantes. Observamos que tanto Francia como México comienzan en 1990 con indicadores muy bajos, 0.14 y 0.005 respectivamente. Para 1997, en Francia había 4.25 usuarios y en México 0.62 usuarios de internet por cada cien habitantes. Esta diferencia es todavía más pronunciada en los años subsecuentes: en 2008 México alcanza un incremento considerable de usuarios: 21.71, mientras que en Francia hay 68.21 por cada cien habitantes (UIT, 2008).

⁸ Cabe señalar que este indicador se comporta de manera distinta conforme se consolidan los mercados y servicios de telecomunicaciones fijas en México y Francia. En el caso de Francia, a partir del año siguiente, 1998, las líneas fijas dejan de crecer y se mantienen en un promedio de 56.6, mientras que México se comporta a la inversa: tiene un crecimiento regular cada año, y en 2008 alcanza 19.03 líneas fijas por cada cien habitantes (UIT, 2009a).

CUADRO 4. Modificaciones a los reglamentos de los reguladores 1996-2006

<i>Regulador</i>	<i>Creación</i>	<i>Ley</i>	<i>Reformas</i>	<i>Naturaleza</i>
Cofetel	1996	Decreto presidencial Ley Federal de Telecomunicaciones.	2006: Reglamento interno de la Cofetel.	Reordenamiento de funciones sin alterar atribuciones.
ARCEP	1997	Ley n. 96-659 que reglamenta las telecomunicaciones.	2003: Ley n. 2003-1365 relativa a la obligación de servicio público de telecomunicaciones. 2004: Ley n. 2004-575 para la confianza en la economía numérica (LEN). 2004: Ley n. 2004-669 para la regulación de las comunicaciones electrónicas y audiovisuales. 2005: Ley n. 2005-516 sobre la regulación de correos.	Cambios que le permiten a la ART implementar las directivas europeas sobre el derecho universal de los usuarios. Posibilidad para los gobiernos locales de erigirse como proveedores de telecomunicaciones en el ámbito local. Se amplían las facultades de la ART para regular la convergencia tecnológica. Ampliación de atribuciones de la ART al sector postal, creación de la ARCEP.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien este periodo de exclusividad tiene consecuencias claras en la consolidación de los principales segmentos del mercado, lo que de alguna forma es producto de la interpretación de los tomadores de decisiones sobre la noción de regulación, el ente regulador también se ve afectado en mayor o menor medida durante este periodo, según sea el caso. El marco legal que faculta a los entes reguladores se adapta, o debería adaptarse, a los ajustes naturales de un mercado, cuando éste se encuentra en competencia. Las atribuciones pueden cambiar o no, y el campo de acción se amplía o se mantiene.

El marco legal francés revisado para adaptar la ART a las condiciones de competencia del mercado se distingue claramente de las pocas iniciativas llevadas a cabo en México. Si bien es cierto que las presiones de la comuni-

dad europea mediante directivas para la promoción de la apertura de los mercados nacionales iniciada en 2002 resulta el principal motor para realizar estos ajustes reglamentarios, también es cierto que los alcances de las modificaciones en Francia están ligados con el desarrollo del mercado. Dicho de otra manera, la evolución tecnológica, la apertura comercial y los ajustes reglamentarios son procesos simultáneos.

En la sección anterior señalamos la relación que se establece entre la secretaría responsable y el ente regulador, para destacar algunas diferencias. Se argumentó que en un inicio esta relación *agente-superior* derivada de su diseño institucional se asemeja en ambos casos en cuanto a la relativa autonomía del regulador y el papel preponderante del secretario o ministro en el control de nuevos participantes. Sin embargo, los cambios mencionados son más importantes en Francia, ya que orientan la noción de regulación hacia el *derecho de la competencia* y no hacia la gestión pública de un bien. Por ejemplo, entre las reformas de 2004 las concesiones individuales no serán exigidas para entrar en un segmento de mercado, la participación del operador será aprobada mediante un proceso simplificado de autorización bajo la responsabilidad de la ARCEP. Asimismo, la regulación de tarifas es competencia exclusiva de organismo regulador (OCDE, 2004b).

Finalmente, la estructura organizacional en la que opera el regulador revela en ambos casos la participación directa e indirectamente de órganos correguladores en el sistema organizacional. De manera particular, la noción de regulación que los tomadores de decisiones usan como referente para la acción pública y el diseño organizacional en cada país puede verse a través del tipo de órganos correguladores implementados. En el caso de México, los principales actores son: *a)* la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT, *b)* la Cofetel, *c)* los Centros SCT y *d)* la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco). Básicamente, los centros SCT son los agentes que vigilan la correcta utilización del espectro radioeléctrico, mientras que la Cofeco tiene facultadas generales para “proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” (Ley Federal de Competencia, 2006).

En el caso francés intervienen: *a)* el ministro encargado de las comunicaciones electrónicas, *b)* la ARCEP, *c)* la Comisión Superior del Servicio Público de Correos y de Comunicaciones Electrónicas (órgano compuesto únicamente por legisladores), *d)* el Consejo de la Competencia, *e)* la Agencia Nacional de Frecuencias (ANF es responsable de la administración del espectro radioeléctrico), *f)* la Comisión Consultativa de Radiocomunicación y *g)* la Comisión Consultativa de Redes y Servicios de Comunicaciones Electrónicas. Estas dos últimas comisiones están compuestas respectivamente por los representantes de los concesionarios de redes, los proveedores de servicios, los representantes de los usuarios de redes y servicios y especialistas calificados. Los integrantes de estas comisiones especiales son propuestos por la ARCEP y nombrados por el ministro encargado de las comunicaciones.

Cabe destacar que a diferencia del caso mexicano donde las *comisiones especiales* legislativas sólo se forman a petición puntual o iniciativa de algún representante, en Francia se institucionaliza la participación constante de los legisladores, usuarios y proveedores como parte del sistema regulatorio del sector. El papel del Consejo Superior del Servicio Público de Correos y de Comunicaciones Electrónicas figura como una pieza fundamental puesto que se consolida al mismo tiempo que la ARCEP y France Telecom, es decir desde 1990, como un órgano al que el ministro encargado de las comunicaciones está obligado a consultar cuando se trate de revisar las obligaciones de servicio público de las empresas que participan en el mercado, los contratos y las concesiones, así como las propuestas de ley relacionadas con el sector. Por otro lado, la comisión tiene la facultad de autoapelarse cuando sus miembros consideren que algún operador o prestador de servicio no cumple cabalmente con lo estipulado en su concesión, en lo referente a las obligaciones de servicio público y servicio universal.

CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de estos dos países sugiere, entre otras cosas, no sólo que la noción de regulación llega a tener una gran influencia en el diseño de los

organismos reguladores, sino que también el contexto institucional dentro del cual nacen y operan estas agencias tiene una gran influencia en su desempeño. La premisa con la cual opera es dual; por un lado, está la idea de que cualquier organismo gubernamental funciona dentro de un hogar institucional en el que conviven y se transforman normas, principios y valores que nutren a las instituciones y, por el otro, que los procesos de modernización administrativa parten de una racionalidad instrumental, que al menos en la teoría llegan a tener una influencia mayor, pero que difícilmente operan en la realidad.

Este artículo forma parte de un proyecto mucho más amplio sobre regulación y transformación institucional, y se espera que las observaciones presentadas puedan ser útiles no sólo para relacionar e integrar las diferentes perspectivas que hay sobre regulación y su aplicación, sino también para incorporar novedosos temas y enfoques de estudio de la regulación y el papel que juegan los organismos reguladores. La intención es abrir a la discusión temas como la reforma regulatoria, la transferencia de políticas públicas y la incorporación de modelos de administración derivados de la pertenencia a organismos internacionales, así como el diseño de los mecanismos de convergencia y divergencia al adoptar este tipo de reformas.

En este sentido, el texto pretende también contribuir al campo de los estudios sobre regulación, aunque no precisamente en relación con el desempeño de los organismos —la llamada regulación moderna—, o bien a llevar a cabo una evaluación económica o financiera de los sectores que se regulan; sino que, por el contrario, el propósito ha sido aportar elementos que permitan abordar el fenómeno de la regulación desde un punto de vista más amplio, poniendo énfasis en la capacidad organizacional-institucional, la propuesta de los organismos, el ambiente institucional, las tradiciones histórico culturales, así como en la necesidad de llevar a cabo estudios de carácter comparativo desde los reguladores. De esta manera, esperamos que estos resultados puedan favorecer el plano de la discusión y el debate, en la medida en que la regulación se vuelve, cada vez más, un fenómeno multidimensional y transdisciplinario. ☞

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin, R. y Cave, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- Bartley, Tim (2010), “Certification as a Mode of Social Regulation”, JPRG Paper núm. 8, mayo.
- Bauby, Pierre (1998), *Reconstruire l'action publique: Services publics, au service de qui?*, París, Syros.
- Breyer, Stephen (1990) “Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust”, en Giandomenico Majone, *Deregulation or Re-regulation: Regulatory Reform in Europe and the United States*, Londres, Pinter Publishers.
- Brunsson, N. (2003), *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Copenhagen, Copenhagen Business School Press.
- _____ (2006), *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organizations*, Universitetsforlaget, Copenhagen Business School.
- Brunsson N. y J. Olsen (2006), *La reforma organizacional*, México, CIDE.
- CEEP (2000), “Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation et bonnes pratiques”, mimeo, p. 21.
- Cohen-Tanugi, Laurent (1989), “Une doctrine pour la régulation”, *Le Débat*, 52, pp. 58-75.
- Coiman, Jan (2003), *Governing as governance*, Londres, Sage.
- Crew, Michael y David Parker (eds.) (2006), *International Handbook on Economic Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Christensen, Tom y Per Lægread (1999), “New Public Management: Design, Resistance or Transformation?”, *Public Productivity and Management Review*, 23 (2), diciembre, pp. 169-193.
- _____ (eds.) (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (eds.) (2006a), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- _____ (2006b), “Agencification and Regulatory Reforms”, en T. Christen-

- sen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- _____ (eds.) (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate.
- (Cofeco) Comisión Federal de Competencia Económica (2006), *Ley Federal de Competencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- Culebro, Jorge (2008), *Aprendizaje y reforma administrativa: La introducción de la nueva gestión pública en la administración pública federal*, México, Juan Pablos.
- Culebro, Jorge y Pablo Larrañaga (2012), *Development of Regulatory State in Mexico: From Policy Reform to Failure*, 4th Latin American and European Meeting on Organization Studies, México, Ajijic.
- Dion, Douglas (1998), "Evidence and Inference in the Comparative Case Study", *Comparative Politics*, City University of New York, pp. 127-145.
- Dolowitz, David y David Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy Administration*, 13 (1), enero, pp. 5-24.
- Eberlein, Burkard (1999), "L'Etat régulateur en Europe", *Revue Française de Science Politique*, 49 (2), pp. 208-225.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998), "International Norms and Political Change", *IO*, 1, otoño, pp. 887-917.
- Fournier, Jacques (1996), "Pour une nouvelle approche du service public au niveau communautaire", en Lysiane Cartelier, Lionel Monnier y Jacques Fournier, *Critique de la raison communautaire: utilité publique et concurrence dans l'Union Européenne*, París, Economica.
- Freiberg, Arie (2011), *The Tools of Regulation*, Sydney, The Federation Press.
- Frison-Roche, Marie-Anne (2000), "La victoire du citoyen-client", *Sociétal*, 30, p. 49.
- Gazier, François e Yves Cannac (1984), "Etudes sur les autorités administratives indépendantes", *Etudes et Documents Conseil d'Etat*, París.

- Gilardi, Fabrizio (2008), *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Henry, C. y Cohen, Elie (1997), “Sur les bases et l'évolution récente des services publics industriels et commerciaux en France et dans l'Union Européenne”, en E. Cohen y C. Henry, *Service public, secteur public*, París, La Documentation Française.
- Henry, C., M. Matheu y A. Jeunemaître (2003), *Réguler les services publics en réseaux: l'expérience européenne*, Commissariat Général du Plan, París, La Documentation Française.
- Henry, Claude (1997), *Concurrence et services publics dans l'Union Européenne*, París, PUF.
- Hodge, G., D. Bowman y A. Maynard (2010), “Introduction: The Regulatory Challenges for Nanotechnologies”, en A. Hodge Graeme, Diana M. Bowman y Andrew D. Maynard (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Londres, Edward Elgar Publishing, pp. 3-24.
- Jobert, Bruno (1998), “La régulation politique: le point de vue d'un politique”, en J. Commaille y B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, París, LGDJ.
- Jordana, J. y D. Levi-Faur (2004), “The Politics of Regulation in the Age of Governance”, en J. Jordana y D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 1-28.
- _____ (2007), “Professional Networks, Institutional Design and Global Governance: The FTAA and the Foreign Trade Professionals in the Americas”, *Economie Internationale*, 109, pp. 81-106.
- Læg Reid, Per y Tom Christensen (2004), “Governmental Autonomization and Control: The Norwegian Way”, *Public Administration and Development*, 24, pp. 129-135.
- Læg Reid, Per, Paul Roness y Kristin Rubecksen (2006), “Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency form Matter”, en Christensen Tom y Per Læg Reid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

- Le Galès, Patrick (2004), “Régulation, gouvernance et territoire”, en J. Commaille y B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, París, LGDJ.
- Levi-Faur, David (2004), “Comparative Research Designs in the Study of Regulation: How to Increase the Number of Cases Without Compromising the Strengths of the Case-oriented Analysis”, en Jacint Jordana y David Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 177-199.
- _____ (2006), “Varieties of Regulatory Capitalism: Sectors and Nations in the Making of a New Global Order”, *Governance*, número especial, 19 (3).
- _____ (2010), “Regulation and Regulatory Governance”, Paper 1, febrero, JPRG, Department of Political Science and the Federmann School of Public Policy Government, Jerusalem, The Hebrew University.
- Long, Marceau (1998), “L'évolution du service public”, *Flux*, núm. 31-32, pp. 7-11.
- López Ayllón, Sergio y Alí Haddou (2007), “Rendición de cuentas y diseño de los órganos reguladores en México”, en *Gestión y Política Pública*, 16 (1), pp. 101-145.
- Lyon, Thomas (ed.) (2007), *The Political Economy of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Majone, Giandomenico (1996a), *La Communauté Européenne: un Etat régulateur*, París, Montchrestien.
- _____ (ed.) (1996b), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- _____ (1997), “From Positive to Regulatory State: Cause and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, (17) 2, pp. 139-167.
- March James y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- _____ (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press.
- _____ (2005), “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, Working Paper 11, marzo, Arena, UIO.

- Mariscal, J. (2007), *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP, 201, México, CIDE.
- Matheu M. y C. Stoffaës (1995), *Les réseaux de service public dans le monde. Organisation-Régulation-Concurrence*, sous la direction de M. Walrave, Commissariat général du Plan, coll. Rapports officiels, eds. ESKA.
- May, Peter J. (2010), "Performance-based Regulation", Paper 2, abril, JPRG.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.
- Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- _____ (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Mitnick, M. Barry (1980), *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, Nueva York, Columbia University Press.
- OCDE (2004a), *Annual Report on Competition Policy Developments in Mexico*, París, OCDE.
- _____ (2004b), "Revisión de la OCDE sobre la reforma regulatoria: avances de la implementación en México (síntesis)", París, OCDE.
- _____ (2005), "Designing Independent and Accountable Regulatory Agencies for High Quality Regulation", Proceedings of an expert meeting in Londres, 10 y 11 de enero.
- Olsen, Johan P. y B. Guy Peters (1996), *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Painter, Martin (2007), "Convergence and Standardization in Telecommunications Regulation: Trajectories of Change and Reform in the Asian Pacific Regulatory State", en Tom Christensen y Per Lægveid (eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of the Public Sector Reform*, Hampshire, Ashgate Publishing.

- Painter, Martin, Ka Ho Mok y M. Ramesh (eds.) (2009), *Challenges for the Regulatory State in Asia: Governance Change in Telecommunications, Higher Education and Health Management*, Londres, Routledge.
- Painter, Martin y Shiu-Fai Wong (2007), "The Telecommunications Regulatory Regimes in Hong Kong and Singapore: When Direct State Intervention Meets Indirect Policy Instruments", *Pacific Review*, 20, pp. 173-195.
- Plaza, Crisanto (2006), "Apuntes sobre la teoría económica de la regulación", *Telecomunicaciones y Audiovisual: Regulación, Competencia y Tecnología*, núm. 832, septiembre-octubre.
- Posner, R. A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 5 (2), pp. 335-358.
- Powell, Paul J. y Walter W. Dimaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ragin, Charles C. y Howard S. Becker (eds.) (1992), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rose, Richard (2001), *Ten Steps in Learning Lessons from Abroad*, Centre for the Study of Public Policy, Future Governance Paper 1.
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Selznick, Philip (1957), *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Nueva York, Harper & Row.
- _____ (1985), "Focusing Organisational Research on Regulation", en R. Noll, *Regulatory Policy and the Social Science*, Berkley, University of California Press.
- Stoffaës, Christian y Michel Matheu (1995), *Services publics: question d'avenir*, París, Odile Jacob.
- Thoenig, Jean-Claude (1998), "L'usage analytique du concept de régulation", en J. Commaille y B. Jobert (eds.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, París, LGDJ.
- UIT (2008), *World Telecommunication/ICT Indicators Database*, 12th ed.
- _____ (2009a), *World Telecommunication/ICT Indicators Database*, 13th ed.

- _____ (2009b), *Measuring the Information Society - The ICT Development Index*.
- Vallette, Jean-Paul (2000), *Le Service public à la française*, Ellipses, París.
- Van Thiel, S. (2004), *Quangos: Trends, Causes and Consequences*, Aldershot, Ashgate Publishing.
- Veljanovski, C. (1991), “The Regulation Game”, en C. Veljanovski, *Regulators and The Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- Walton, J. (1992), “Making the Theoretical Case”, en C. Ragin y H. Becker (eds.), *What is a Case. Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 121-138.
- Yin, Robert (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.