



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REPERCUSIÓN DE LA AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL
EN EL DESEMPEÑO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES, EN LAS NUEVAS
CONDICIONES DE LA SOCIEDAD Y EL MERCADO.
EL CASO DE LA COFEPRIS.**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

PRESENTA

ENRIQUE GARCÍA MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DR. LEONEL PEREZNIETO CASTRO.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

DR. JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ.- El Colegio de México, A.C.

DR. JOSÉ ROLDAN XOPA.- Centro de Investigación y Docencia Económicas

DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., enero de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
INTRODUCCIÓN.....	8
PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES.....	15
CAPÍTULO 1. Estado, Mercado y Sociedad: del monopolio a la competencia.....	15
1.1. <i>Enfoque neoinstitucional para el análisis de intervención del Estado en la economía.....</i>	19
1.1.1. Elección pública	20
1.1.2. El interés público	22
1.1.3. Fallas de mercado y fallas de gobierno	24
1.2. <i>Formas de intervención del Estado en la economía</i>	26
1.2.1. Intervencionismo estatal y el modelo burocrático jerárquico.....	28
1.2.2. Delimitación de lo público y lo privado	31
1.2.3. Contradicción del modelo de Estado intervencionista	32
1.3. <i>Reforma del Estado nuevas formas de organización de la Administración pública.</i>	35
1.4. <i>Modelo regulador y la nueva administración pública</i>	40
1.4.1. Teoría de la regulación	42
1.5. <i>Redimensionamiento en el sector público</i>	44
1.5.1. El desempeño Institucional.....	49
CAPÍTULO 2. Estado regulador y la gobernabilidad	52
2.1. <i>Naturaleza de la gobernanza en la regulación</i>	53
2.1.1. Estado y externalidades	56
2.1.2. Estado y la regulación de carácter social.....	57
2.1.3. Gestión de riesgos y gobernanza	58
2.2. <i>Formas de intervención de la regulación y la sociedad civil.....</i>	62
2.3. <i>Desconcentración y descentralización</i>	63
2.4. <i>Organización de la Función regulatoria.....</i>	67

2.4.1. Regulación y desregulación.....	69
2.5. <i>Calidad del Estado y la rendición de cuentas</i>	70
2.5.1. Calidad de los servicios Estado y creación de órganos reguladores en México. 72	
2.5.2. Estado, competencia y libre mercado	75
CAPÍTULO 3. La Administración pública y los órganos reguladores en materia de salud en México.....	79
3.1. <i>Taxonomía de órganos reguladores</i>	84
3.2. <i>Alineación regulación y economía de mercado</i>	87
3.3. <i>El sistema nacional de salud: el caso de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios</i>	90
3.3.1. Mandato regulatorio en materia de riesgos sanitarios.....	94
3.4. <i>El regulador social en materia de riesgos sanitarios</i>	98
3.5. <i>Gestión operativa del órgano regulador</i>	101
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS EMPIRICO	108
CAPÍTULO 4. La regulación de la gestión de los riesgos sanitarios en la Administración pública en México. Metodología y proceso	108
4.1. <i>Constructo empírico para el análisis del desempeño de órganos reguladores sociales</i>	110
4.1.1. La autonomía de los organismos reguladores.....	113
4.1.2.- La coordinación institucional del órgano regulador.....	118
4.1.3. Indicadores de evaluación y métodos aplicados para la comprobación de hipótesis	120
4.2. <i>Método de análisis para órganos reguladores</i>	124
4.2.1. Autonomía y gestión operativa.....	126
a.- Mecanismos de designación	126
b.- Infraestructura tecnológica y administrativa	130
c.- Profesionalización de recursos humanos	134
d.- Participación ciudadana.....	138
4.2.2. Autonomía financiera	142
e.- Asignación de recursos financieros	144
f.- Recursos autogenerados.....	146
4.2.3. Coordinación y vinculación sectorial	148
g.- Vinculación interinstitucional	149
h.- Reconocimiento y desarrollo de normas informales	152

i.- Ejecución de competencias originales y concurrentes	155
j.- Participación ciudadana	159
4.2.4. Coordinación regional	161
k.- Concordancia con normas internacionales	161
l.- Intervención en organismos multilaterales.....	163
4.2.5. Evaluación de la revisión documental	165
<i>4.3. Aplicación del método de análisis mediante encuesta aplicada para agencias reguladoras.....</i>	<i>169</i>
4.3.1. Fuentes de datos y generación de la información.....	170
4.3.2. Procedimiento aplicable	173
4.3.3. Análisis e interpretación	175
CONCLUSIONES	181
ANEXOS	186
BIBLIOGRAFÍA	189

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: ENTORNO DE GOBERNANZA REGULATORIA	46
GRÁFICO 2. ATRIBUTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL QUE EXPLICAN EL DESEMPEÑO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES.....	50
GRÁFICO 3. ESTADO REGULADOR Y ÓRGANOS REGULADORES.....	55
GRÁFICO 4. CONTEXTO DE CREACION Y VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE ÓRGANOS REGULADORES.	77
GRÁFICO 5: TAXONOMÍA PARA ÓRGANOS REGULADORES	86
GRÁFICO 6: PRESUPUESTOS DE CREACIÓN DEL ÓRGANO REGULADOR.	98
GRÁFICO 7: ETAPAS DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO REGULADOR EN MÉXICO	100
GRÁFICO 8 COMPARATIVO ENTRE LA SUBSECRETARIA DE REGULACIÓN Y FOMENTO SANITARIO Y LA COFEPRIS A PARTIR DE SU CREACIÓN	104
GRÁFICO 9. OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA DE ACCIÓN ESPECIFICO DE COFEPRIS.....	106
GRÁFICO 10: EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LAS VARIABLES (I) DE AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN	111
GRÁFICO 11: DIMENSIONES DEL DISEÑO REGULATORIO.....	121
GRÁFICO 12: DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE ÓRGANOS REGULADORES.....	123
GRÁFICO 13 TITULARES DEL ÓRGANO REGULADOR	128
GRÁFICO 14: ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COFEPRIS.....	130
GRÁFICO 15 OPERACIÓN POR PROCESOS – COFEPRIS.....	132
GRÁFICO 16. INGRESOS AUTORIZADOS Y EXCEDENTES DEL REGULADOR DE 2009 A 2011.	146

GRÁFICO 17 ACUERDOS ESPECÍFICOS DE COORDINACIÓN DE FACULTADES.	157
GRÁFICO 18. RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA REGULACIÓN, FOMENTO SANITARIO Y RED NACIONAL DE LABORATORIOS ESTATALES	158
GRÁFICO 19. ESQUEMA DE OPERACIONALIZACIÓN	172
GRÁFICO 20: CARACTERÍSTICAS DE LOS “GRADOS DE CUMPLIMIENTO	173
GRÁFICO 21. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL ÓRGANO REGULADOR	179

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária de Brasil
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Cofepris	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
DOF	Diario Oficial de la Federación
FDA	US Food and Drug Administration
LGS	Ley General de Salud
LOAPF	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OR	Órgano regulador
PAE	Programas de Acción Específico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRONASA	Programa Nacional de Salud
PROSESA	Programa Sectorial de Salud
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SFS	Sistema Federal Sanitario
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNS	Sistema Nacional de Salud
SRFS	Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario
SSA	Secretaría de Salud

INTRODUCCIÓN¹

La adopción de la política neoliberal en México suele ser ubicada después de 1982, como resultado de la estrategia del gobierno federal para contener la crisis económica consecuencia de la reducción de los ingresos petroleros y el sobreendeudamiento, mediante un conjunto de medidas de reorientación de la actividad administrativa estatal, a su vez en los siguientes años la Administración Pública experimentó los resultados de la reforma estructural contenida en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), consistente en la disminución del gasto público, y la desincorporación de empresas estatales o de participación estatal no prioritarias, así como la desconcentración de las materias de salud y educación. En lo internacional destacan las condiciones de reajuste económico y de renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la incorporación en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).²

Como parte del proceso liberalizador a principios de los 90, se materializaron en México los principios del Consenso de Washington, especialmente aquel que propone la conformación de agencias que mediante una actuación eficiente promovieran el comercio y corrigieran las fallas de gobierno; dichos principios dan continuidad al proceso liberalizador iniciado unos años antes, ahora complementado con la “receta” a los países latinoamericanos para que adaptaran su estructura institucional a fin de generar las condiciones e incentivos a la inversión privada a través de la adaptación de regulación³. La generación de incentivos y sanciones establecidas en los contratos, requería asimismo de mecanismos creíbles y eficientes para la resolución de conflictos, como medidas para adaptar la estructura administrativa a las condiciones de competitividad del mercado (Christensen y Laegreid, 1999; 2001; 2004; 2005).

¹ Esta introducción tiene por objeto la presentación sucinta del contexto de creación de órganos reguladores, su concepto, categorías y procesos que generaron su diseño actual.

² La serie de reformas descritas se agrupan en el llamado “Estado regulador”, como rector de la política industrial con poder de regular el mercado y promover las medidas de competitividad. (Muñoz G., 1996).

³ La creación de marcos institucionales para la operación de los mercados, resulta insuficiente para su operación, como una “nueva” gestión estatal regulatoria que funcione como árbitro de los actores económicos.

Una de las consecuencias de la reforma institucional de la Administración pública que cambio el paradigma de un estado interventor a otro de carácter regulador, fue la difusión de órganos reguladores de las actividades estatales especializados en sectores específicos de las competencias estatales, tratan de cometidos esenciales de la Administración, estos se gestionan bajo una organización y relación distinta y particular⁴; en este marco de la investigación, el objeto de interés versa sobre la obligación Constitucional del Estado en la prestación de servicios y por otro la adaptación institucional a la exigencia de resultados por parte de los agentes sociales y el mercado. En esencia se analiza la forma en la cual el Estado atiende sus demandas a través de la difusión de órganos reguladores de las actividades sociales y económicas.⁵

Por tanto, el motivo para emprender el presente trabajo de tesis es proponer la instrumentación de un modelo de análisis de las estructuras de gobierno creados para atender las exigencias del Estado posterior a los años noventa en México a través de los órganos reguladores, tema de interés en el campo de la Administración pública como disciplina de la ciencia política, el objeto se centra en profundizar en el estudio de las características del desempeño Institucional de las agencias regulatorias en México en sus dimensiones de autonomía y coordinación institucional, pero no se inscribe en la línea de evaluación del poder público, sino en una forma de abordar el desempeño institucional de estructuras administrativas, a través de la revisión del desarrollo de funciones y su estructura administrativa, el cual pudiera servir de marco para el análisis de otras agencias.

La salud humana atiende a uno de los temas de la política social centrales en el cumplimiento de los cometidos del Estado mexicano, en particular el análisis de la regulación mediante la conformación de la agencia sanitaria en materia de riesgos sanitarios; el diseño de la agencia corresponde a la adecuación de la estructura estatal a las

⁴ La fórmula consistía en la regulación, desregulación y la creación de organizaciones dentro de la estructura institucional.

⁵ La doctrina reconoce la creación de “formulas organizativas” administraciones independientes o agencias, que expresan una relación Estado – sociedad, que aspiran al aseguramiento de la economía, energía, el riesgo y la seguridad (Esteve, 2007: 44),

modernas interrelaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, correspondiendo al primero la generación de condiciones de certeza y viabilidad para los agentes económicos y servicios de calidad para una ciudadanía cada vez más individualista (Dobuzonskis, 2005).

El trabajo alude al análisis de actores, instituciones y capacidades, para ello un estudio de caso atiende al regulador social en salud denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud de la Administración pública federal centralizada; las razones de la adopción del regulador propuesto tienen dos vertientes, por un lado se destaca la relevancia que tiene la regulación estatal en materias sensibles para la vida de los ciudadanos como lo es su impacto la salud humana, y por otro, porque la creación del regulador se ubica en la difusión de nuevas instituciones como resultado de los compromisos en la protección de la salud de la ciudadanía; el periodo de tiempo de análisis del presente trabajo va desde antes del inicio formal de operaciones de la Cofepris en 2003, con ello se pretende efectuar el contraste entre dos momentos de la gestión institucional en materia de salud correspondientes a antes y después de la conformación de órgano regulador sectorial en salud⁶; otros objetivos aluden a la generación de un sistema metodológico para analizar el desempeño institucional de las agencias reguladoras, partiendo del principio de que estas construcciones estatales presentan similitudes en su organización y ejercicio de atribuciones.

Bajo estos referentes, se pretende responder diversas preguntas relativas a la creación de agencias estatales reguladoras, entre estas generar respuestas para conocer cuáles son las tensiones y áreas de conflicto de agencias regulatorias en el contexto de las transformaciones normativas y bases institucionales de la Administración pública de finales de los años noventa, así como analizar las categorías de análisis (Yin, 1993) de autonomía y coordinación institucional, las cuales describen las fortalezas de estas construcciones

⁶ La investigación de agencias reguladoras, se ha centrado en los llamados reguladores económicos y financieros, siendo prácticamente inexistente su investigación en materia social como en el caso de la salud humana y agroalimentaria, se parte entonces del presupuesto de que la materia social es tan relevante como la económica y quizás más puesto que se refiere a un elemento que tiene incidencia en la integridad fisiológica de cada individuo. La propuesta de un único regulador por su importancia y trascendencia se considera válido para extraer conclusiones generalizantes de las unidades de análisis propuestas (Yin, 1993), en dos momentos, un antes y un después de su conformación.

administrativas, frente a los riesgos de captura y politización, variables que nos permitirán determinar el desempeño y el cumplimiento de objetivos; en síntesis, a través la construcción de un modelo empírico propio se pretende indagar cómo y en qué medida los atributos de autonomía y coordinación institucional pertenecientes al diseño del regulador, determinan las fortalezas del desempeño institucional de la agencia reguladora en salud en nuestro país.⁷

Como punto de origen en la determinación de las categorías mencionando en primer término que por autonomía entendemos que es un presupuesto de la gobernanza de carácter formal o informal, que consiste en la capacidad de ejercer atribuciones independientes del poder político y los actores regulados, lo cual genera legitimidad y poder de decisión en la política regulatoria⁸. En tanto la coordinación institucional, se refiere a la serie de atributos orgánicos y funcionales generalmente contenido en disposiciones de carácter formal, mediante los que el poder público dota al órgano regulador del Estado para que cumpla con sus atributos de interrelaciones intergubernamentales en los planos local y trasnacional⁹; asimismo, por desempeño, se entiende la serie de resultados que generan el reconocimiento o condena de los órganos reguladores, derivados de la interacción de autonomía y coordinación institucional expresados entre otros en la efectividad del ejercicio de sus

⁷ La autonomía y la coordinación son atributos del diseño institucional de los órganos administrativos, que explican el desempeño de un órgano regulador. Cabe mencionar que los conceptos propuestos se descomponen a su vez en componentes considerados tradicionalmente en la evaluación de los órganos de la administración pública y en el caso de la autonomía se considera un concepto central del estudio del desempeño de agencias de regulación del Estado.

⁸ La autonomía encuentra en el control su antinomia y límite formal del ejercicio de sus atribuciones, en el control mediante medidas como la transparencia y la rendición de cuentas fundamentales para el funcionamiento del regulador, no obstante la relación oscilante entre ambas lleva a una tensión permanente entre ambas ya que adecuados niveles de eficiencia son medidos en torno a la mayor prevalencia de cada una en el análisis institucional de órganos del instituciones estatales.

⁹ La coordinación intergubernamental es un tema que analiza el Derecho administrativo, y se refiere a la capacidad de los órganos públicos para emprender acciones en forma conjunta con otros órdenes de gobierno al interior del país ((Martínez, 1998:115), no obstante y para los efectos de este trabajo se considera que la coordinación que las instituciones públicas despliegan en el ámbito internacional dan cuenta del cumplimiento de sus atribuciones, maxime cuando estamos en un contexto global y las instituciones deben tener un contexto de acción que rebasa los límites del país.

funciones, así como en productos derivados del cumplimiento de sus atribuciones como la rendición de cuentas, la transparencia y la desregulación.¹⁰

El tema de la salud se analizó en el ámbito federal, pero no pasa desapercibido que este corresponde a un cometido de los tres órdenes de gobierno, al desprenderse de una encomienda contenida en el texto constitucional que generó la emisión de una Ley General de Salud para garantizar a la población el derecho a la salud. Así, al ser una materia tutelada por la Constitución y atribuida al Poder Ejecutivo el cual la delega en la Secretaría de Salud, la cual a su vez a través de la desconcentración conforma al regulador propuesto para el caso de estudio, esto a través de su órgano regulador que es la Cofepris a la cual se dota de amplias atribuciones para regular entre otras la materia de seguridad sanitaria de productos y servicios que pueden eventualmente producir efectos nocivos en la salud humana expuesta a productos peligrosos, la ingesta de productos alimenticios y la autorización de las autorizaciones de servicios a la población.

La relevancia del trabajo de investigación se ubica en el contexto del surgimiento de la innovación gubernamental y la creación de nuevas estructuras institucionales para atender temáticas prioritarias para la función estatal, en este caso, mediante la creación de agencias del Estado, órganos especializados respecto de los cuales hay un vacío de estudios empíricos respecto de su naturaleza, su conformación, su organización y su desempeño a la luz de las viejas estructuras en el marco del Estado interventor; en este sentido, las posibilidades de explicación del desempeño del órgano regulador deben pasar por el análisis de los motivos de su creación, de su funcionamiento en términos de su autonomía y el control a que son sometidos, asimismo, la posibilidad de coordinación con los otros órdenes de gobierno como medida para llevar adelante su mandato.

Por tanto, en este trabajo argumentaré como hipótesis, que los factores institucionales que explican el desempeño de un órgano regulador del Estado en México, son la autonomía y la

¹⁰ La evaluación del desempeño es útil para determinar la efectividad de un modelo o sistema a partir de indicadores y productos propuestos para el análisis, en el caso de estudio la autonomía y la coordinación institucional.

coordinación institucional, de tal manera que la menor o mayor dotación de esos atributos explican su nivel de fortaleza frente a las demandas de la sociedad y el mercado; estos factores son relevantes y destacan entre otros porque dan cuenta de la expectativa de una actuación autónoma respecto del principal y la posibilidad de actuación coordinada con otros órdenes de gobierno en el plano nacional e internacional.

Uno de los propósitos de este trabajo es la elaboración de un modelo para determinar el desempeño de los organismos reguladores, utiliza por un lado el conceptos de autonomía y su posibilidad sancionatoria, asignación presupuestal, mecanismos de designación de directivos, atribuciones de fomento, emisión de normatividad, implementación de reformas de carácter administrativo y la coordinación institucional y componentes de solvencia de criterios técnicos y desarrollo intergubernamental.

Las expectativas de un desempeño acorde a los resultados esperados de un regulador, atienden a los arreglos en los cuales inciden en la capacidad estatal y cumplimiento de las expectativas en materia de profesionalización, transparencia y rendición de cuentas de las funciones asignadas; la forma en la cual se puede evaluar la hipótesis, toma en consideración los dos momentos de la revisión de los datos obtenidos de informes, instrumentos normativos de la estructura orgánica e iniciativas de reformas en el Congreso.

La construcción de la propuesta de metodología para la investigación pretende abordar los cuestionamientos planteados de los componentes de las dos unidades de análisis, la autonomía y la coordinación institucional, utilizadas en evaluaciones de fortaleza institucional por organismos reguladores (Gilardi, 2001; 2005; Levi-Faur, 2003; 2004 y 2010; Thatcher, 2001; 2002a y 2002b), mediante una construcción específica que integra la evaluación del regulador y actores involucrados en el proceso de gestión de la agencia, conforme a las perspectivas teóricas del neoinstitucionalismo, el isomorfismo institucional y la gobernanza regulatoria.

La investigación se organiza de la siguiente forma, en el capítulo 1, se presenta la elaboración de una concepción teórica aplicable a las agencias reguladoras del Estado, en particular la precisión de categorías analíticas de dichos órganos de gobierno y su acción estatal. Esta unidad temática hace hincapié en las actividades económicas, las formas tradicionales y la nueva conformación de órganos reguladores, así como los cambios institucionales resultan en la transición de un Estado interventor al Estado regulador, en particular que las exigencias del mercado y la sociedad en las últimas dos décadas del siglo pasado, donde disminuyó el tamaño del Estado y se crearon agencias reguladoras.

El capítulo 2, analiza el Estado regulador y la gobernabilidad, asimismo, se propone un marco teórico conceptual del tema regulatorio, las teorías regulatorias, la competencia y la rendición de cuentas como exigencia de los modernos Estados democráticos, con una consecuente transición entre la organización preexistente que atendía las materias sanitarias, hasta la nueva conformación de la Administración pública, en donde coexisten tensiones.

El capítulo 3, refiere los elementos y consecuencias de la creación de agencias reguladoras, en particular el propuesto como estudio de caso, mediante la construcción de un modelo de índice de desempeño con base en los indicadores de autonomía y de coordinación, por tanto se destaca que el desempeño de la agencia, puede ser explicando mediante el análisis de las características que distinguen los atributos del desempeño institucional del regulador mediante la autonomía y la coordinación institucional; sobre ambos componentes se desprenden elementos susceptibles de revisión cuantitativa y operacionalización mediante un cuadrante de eficiencia.

El capítulo 4, presenta los resultados y metodología implementada, hallazgos y conclusiones principales, asimismo, discute las implicaciones del diseño institucional de organismos reguladores con una visión realista de las políticas públicas y la posibilidad de hacer posibles algunas aplicaciones concretas en México, finalmente están las conclusiones.

PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES

CAPÍTULO 1. Estado, Mercado y Sociedad: del monopolio a la competencia

En este Capítulo se presentan los antecedentes del cambio estatal como punto de partida para entender el contexto de la creación de los órganos reguladores, su origen y la propuesta conceptual de sus componentes y características que justifican su incorporación a la Administración pública. La referencia al Estado, nos permite por una parte analizar la función administrativa con sus fines de bienestar general y por otro la serie de reformas orgánicas para adaptar el aparato burocrático a las nuevas exigencias del mercado competitivo en proceso de globalización, a través del análisis de adopción de las medidas de política pública que dieron origen a la formación de agencias reguladoras de las funciones estatales.¹¹

Las ciencias sociales en la vertiente de los estudios de Administración pública han discutido ampliamente la acción estatal como promotora del desarrollo en la economía (Ayala, 2011, p. 29; North, 2003; Stiglitz, 2009; Thatcher, 2002; Kliksberg, 1994), siendo uno de sus mecanismo la generación de arreglos institucionales a fin de conciliar sus intereses con los ciudadanos y el mercado (Roldán, 2004; Uvalle, 2012; Arellano, 2005; Aguilar, 2000); siendo una de las formas en las que el Estado atiende los requerimientos de la sociedad y el mercado su adaptación en términos de eficiencia y eficacia de su

¹¹ El término “agencias estatales” o “agencias independientes” ha sido utilizado en países con larga tradición en la creación de este tipo de órganos estatales como en Estados Unidos o Inglaterra, términos transferidos a países en donde se crean en la última década del siglo XX. En México, como resultado de la tradición administrativa preexistente en nuestro país en donde nos referimos a las estructuras administrativas del gobierno como órganos (acorde a la *Ley Orgánica* de la Administración Pública Federal, por ejemplo), se les ha identifica como “órganos reguladores del Estado”. a esta denominación responde por ejemplo la denominación de leyes recientes como la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética o la denominación utilizado en nuestra Constitución que refiere a los “organismos con autonomía reconocida” por esa disposición normativa. En este trabajo se utiliza indistintamente el termino agencias reguladoras o bien agencias de regulación para referirnos las agencias en una materia del cúmulo de atribuciones del poder público, por ejemplo en materia energética, agua, comunicaciones, competencia o en nuestro caso de estudio la salud pública, independientemente del estatus jurídico – administrativo que éstas guarden, es decir, si se trata de organismos descentralizados o bien desconcentrados de la Administración pública federal.

conformación orgánica. Una de las formas en las cuales se manifiesta la búsqueda de un aparato estatal eficiente es mediante la creación de estructuras administrativas reguladoras de los bienes y servicios de economía nacional, el rol del Estado regulador, es generar reglas del juego formales que den certeza a los agentes económicos¹², así como adaptar el modelo burocrático para hacer efectivos los contratos y reducir los costos de transacción excesivos.

La reforma administrativa de los años noventa significó la adaptación de las instituciones a las nuevas condiciones de la sociedad, el mercado y la transición de las formas de funcionamiento del “Estado de bienestar” al “Estado de mercado”, fenómeno discutido por la academia (Meyer: 2000; Calva: 2000; Krugman: 2009; Villareal: 2005; Cordera: 2011; Córdova: 2009), la cantidad de eventos estructurales en los que nuestro país se vio inmerso¹³, se optó en procesos complejos por adoptar las “recetas” neoliberales y se entró de lleno a la nueva era de globalización y la liberalización comercial.¹⁴

El presupuesto de existencia de regulación marca una correspondencia entre la prestación de los servicios públicos y la forma evolutiva del Estado y sus órganos administrativos, su importancia radica en la verificación de existencia de gobernanza regulatoria en el discurso de políticas públicas para brindar certidumbre a la inversión y mejores servicios a los ciudadanos, es parte del discurso de apertura y competencia económica. En este contexto se

¹² El término de agente económico, ha sido abordado ampliamente en el Derecho administrativo mexicano, incluso ha sido motivo de interpretación jurisprudencial, para efectos de este estudio tomó la definición que sobre los mismos efectúa Roldan Xopa (Roldan Xopa José; Carlos Mena Labarthe, 2007:114), quien partiendo de la jurisprudencia indentificada como “Agentes económicos para efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, no lo son las entidades de la administración pública cuando actúan en ejercicio de sus atribuciones propias de autoridad.”, de donde el mismo advierte “...en primer término lo que podríamos denominar “identificación orgánica”, esto es la caracterización de los sujetos considerando su naturaleza orgánica pública (dependencias o entidades de las administraciones públicas), así como una distinción funcional entre actividades económicas (vinculadas con la producción, distribución, intercambio o consumo) y funciones de autoridad”, la distinción que pudiese parecer lógica, nos permite hacer una primera diferenciación de la naturaleza de las agencias reguladoras.

¹³ Crisis de fiscal y de la deuda, sismo de 1985, recomendaciones para reducir la intervención estatal por el FMI, entre otras.

¹⁴ El neoliberalismo en México tiene sus características propias, entre las cuales se cuentan que el mismo es reactivo a las presiones de los acreedores internacionales en las Cartas de Intención del Banco Mundial, apertura al capital extranjero, se basa en la asignación de los recursos para el bienestar general, analiza y enfoca en los “fallos de mercado” para la competitividad de los sectores comerciales (Crespo: 2007).

genera una reforma del Estado en México, a fin de ajustar las estructuras institucionales a las nuevas condiciones de la sociedad y el mercado, imperantes en el México contemporáneo, y no es casual que se dé una adaptación para explicar los fenómenos administrativos.

Siguiendo a Ugalde (2012), se pueden apreciar dos momentos históricos en los cuales se inserta la nueva conformación administrativa en México, por una parte por el “nacionalismo revolucionario”, posterior a la revolución mexicana y hasta el gobierno de José López Portillo y la adopción del “Liberalismo” posterior al gobierno de Miguel de la Madrid, que se identifica por el *adelgazamiento* del Estado, la adopción de medidas de apertura comercial y mayores niveles de democratización.

“... en aquella época, el Estado era prácticamente un proveedor de bienes y servicios en diversos sectores, tanto de tipo social como económico; no era un Estado regulador. En 1976 aún no se daba ni en México ni en muchas partes del mundo el proceso de delegación de poderes del Gobierno hacia agencias reguladoras. Incluso, la figura de los órganos administrativos desconcentrados de 1976 no fue creada considerando un marco institucional caracterizado por la delegación total de poderes, sino de una delegación parcial. Esta lógica resulta alejada de las características de un nuevo Estado regulador surgido en México en la década de 1990.” (Cofemer, 2011:22)

La función administrativa del Estado interventor, se asocia con el intervencionismo en la prestación de servicios mediante múltiples empresas del Estado y por un desarrollo estabilizador con base en la atención asistencial y los monopolios estatales.

Estado benefactor y Estado regulador son conceptos que contrastan el antes y después de la intervención regulatoria en la economía y el mercado, lo cual no necesariamente divide dos etapas históricas como si fueran bloques, sino una división tenue y permanente en el tiempo que presenta elementos característicos asociados a la conformación del Estado y sus

relaciones con ciudadanos y sectores comerciales; en el contexto de los cambios administrativos tradicionalmente asociados a una permanente evolución a las necesidades de evaluación, desarrollo, permite visualizar dos “formas de hacer las cosas” antes y después de los años noventa, antes mediante la administración de corte *weberiano* y otra que representa la nueva gestión pública (NGP), con base en los principios de la administración privada. (Christensen y Laegreid, 1999).

Las condiciones producto de la apertura comercial y las actividades que antes desarrollará el Estado interventor requirieron de una regulación para incentivar la inversión y por otro, promover la legalidad estatal brindando certeza e incentivos a la inversión, una de las condiciones fue la difusión de agencias regulatorias del Estado, instituciones mediante las cuales el Estado evaluará sus medidas adoptadas; que se autorregularan y atendieran los efectos no deseados que la coordinación institucional pudiera generar, garantizando la competencia y la protección de los intereses de los usuarios, propiciar una cobertura nacional y brindar seguridad en el suministro y la prestación de los servicios (Faya, 2012; Carvajal, 2013), dotar a través de su creación y diseño institucional de garantías de certeza y seguridad administrativa como incentivos para los diferentes actores involucrados en la actividad económica (Majone, 1993; 1998).

La reforma en países como Estado Unidos e Inglaterra, innovadores de sus sistemas burocráticos son las referencias próximas de difusión de agencias de carácter regulador con arreglos innovadores, para hacer frente a los desafíos de competitividad y búsqueda de mayor eficacia (reducción de costos de transacción) y generación de condiciones para la inversión (mercados competitivos); las agencias regulatorias, son manifestaciones de reforma administrativa cuyo mayor o menor nivel de autonomía y coordinación institucional, generan un funcionamiento de buenas prácticas acordes al cumplimiento de metas.

El contexto del Estado regulador¹⁵ enfatiza la generación de condiciones de competencia, interrelaciones estables mediante contratos y la creación de organismos especializados para cumplir sus funciones (Ayala, 2011; Christensen y Laegreid, 2006), éstos son técnicamente capaces conformados a través de sistemas meritocráticos para evitar la monopolización de mercados, la seguridad, eficacia de los productos y servicios, y la promoción de la competitividad e inclusión social consistente con el Estado regulador.

1.1. Enfoque neoinstitucional para el análisis de intervención del Estado en la economía

En el escenario contemporáneo el Estado no puede ser entendido sin el contexto de la globalización de la economía y la competencia internacional, en este escenario la forma del Estado se retrata en sus instituciones y su forma de actuar para desarrollar sus cometidos, acompañadas en el proceso de la ciudadanía y las organizaciones comerciales como actores en relación con el entramado gubernamental; las respuestas del proyecto nacional comprenden por tanto a las organizaciones de carácter público y privado como presupuesto de los objetivos de la eficiencia y el mejor gobierno.¹⁶

Las reglas de juego determinantes en el Estado regulador conforman el desempeño de las organizaciones administrativas, por tanto es deseable que las mismas correspondan a las exigencias la sociedad y el mercado, actores a los cuales se dirigen los “beneficios” de acción estatal; por tanto el ideal de instituciones u organizaciones de Administración pública tiende a prestar los servicios públicos con eficiencia; la forma para ello es la implementación de las “mejores” prácticas existentes, ya sean del ámbito público o privado,

¹⁵El gobierno no es la causa próxima del desarrollo ese rol cae en el sector privado, en la inversión y la actividad empresarial que responde a las señales de precios y a las fuerzas del mercado, pero un gobierno estable, honesto y efectivo es crítico en el largo plazo, desde luego que existen barreras regulatorias por fallas de mercado o razones de interés público y no por intereses monopólicos.

¹⁶ Existe consenso en considerar que la teoría del nuevo institucionalismo “... acepta que la teoría neoclásica puede explicar en algunos casos el comportamiento del consumidor y de la empresa, pero que al existir una estructura oligopólica, en algunos como el productivo y de servicios, hacen inoperantes los supuestos de competencia perfecta, en lo que atañe al consumidor y productor. (García, 2009:109)”, y por tanto el papel del Estado pasa de un dejar hacer y dejar pasar, a un papel activo como “regulador”, mediante medidas de gobierno en uso de su poder de soberanía y para el bien común e interés general.

o la conjunción de éstas; no hay de hecho una estricta separación de las dos esferas de conocimiento y *expertis*.¹⁷

Telecomunicaciones, transportes y energía son tradicionalmente sectores de intervención estatal del poder público con base en el interés general, siendo la regulación un nuevo instrumento de intervención estatal que tiene por origen histórico a principios del siglo XX en donde se desarrolló toda una base jurídica para desarrollar la actividad económica, la profesionalización fue el *common carrier* como elemento de interés general para regular los servicios al público mediante un instrumento jurídico especial.

El enfoque de análisis de órganos del Estado, es un escenario de agentes e intercambios propicio bajo el nuevo institucionalismo económico y normativo, los actores con intereses de carácter público y privado, la regulación y flujos de información en la toma de sus decisiones; por otro lado atañen al interés público y a las organizaciones gubernamentales responsables de dar continuidad y viabilidad a los proyectos de desarrollo estatal, se encuentran entonces, elementos de racionalidad de iniciativa privada y los ciudadanos, con elementos propios de agenda estatal y sus requerimientos de eficiencia.

Bajo el esquema del nuevo institucionalismo, se parte de generación de normatividad específica para la creación de agencias estatales en un contexto de incertidumbre de los resultados de su actuación en un contexto de competitividad y actuación en de diversos actores públicos y privados para la consecución de sus intereses con información restringida y escasa.

1.1.1. Elección pública

Este enfoque es de interés puesto que consiste en el estudio de políticas, mediante mecanismos de la economía, actores, prevalencia del interés general sobre el particular, la

¹⁷ El estudio de Hernandez y sus coautores (Hernández, I., Rodríguez, M., Moreno, A., 2004), considera que la relación Estado y mercado, es un generador de acuerdos y desacuerdos sociales, en cuya discusión uno de los productos es la nueva intervención como regulador del Estado.

perspectiva económica en la aplicación posible de economía en la elección de carácter política, y los costos en los agentes económicos actúan con el fin de defender sus intereses personales y minimizar sus riesgos; sus intereses racionales corresponden a la toma de decisiones con base en el *public choice*, y sus intereses políticos, en su propio interés y distintos de los que buscan los ciudadanos.¹⁸

La elección del poder público cambia de un enfoque intervencionista que da sentido al contrato social en base a la atención directa de las necesidades de la población, que ahora se entregan a los actores privados. El orden justo a que se refería Rawls (Rawls, 2006), integra a los agentes en un “acuerdo” respecto del cumplimiento de las reglas o contratos, hay arreglos respecto de las finalidades que persigue el poder público, el cual afecta los costos que repercuten en los intereses particulares.

La elección y la toma de decisión colectiva tiene costos que asumen los actores, los acuerdos implican arreglos de carácter legal para respetar las posturas y los intereses de administración pública, sociedad y mercado, así que principios de carácter económico en cuanto a ganar y perder de los costos y las externalidades de los agentes que exigen aceptación de sus costos individuales, los postulados de las reglas derivan de un ambiente institucional respetado por todos que organiza en una pirámide de regulaciones formales e informales.¹⁹

¹⁸ El enfoque utilizado en el contexto de los intereses de los actores en el ámbito de las elecciones en Estados Unidos de la mitad del siglo pasado se ha adaptado a otros esquemas en que se interrelacionan intereses en torno a la cosa pública; los argumentos de la teoría de la elección pública aportan un elemento de validez para analizar el surgimiento de nuevos actores que sitúan sus visiones e intereses en el ambiente institucional generado en el Estado mexicano después de los años noventa.

¹⁹ Buchanan (1980), consideraba que era necesario otorgar normas claras a los agentes de la economía para minimizar los riesgos que enfrentaban el mercado de los países, brindaba una nueva forma de ver la participación del Estado en la economía; se cuestiona la forma en la cual se había planteado la participación del Estado de la posguerra a finales de los años 40. Se proponía que la intervención estatal fuera racional, focalizada y la menor posible. Las decisiones y el grado de unanimidad en la década de los noventa del siglo pasado creó la necesidad de reglas y reformas para cambiar el sistema de incentivos, “constitucional” según Buchanan.

El Estado no se puede apartar en la relación de actores de los postulados de su creación, entonces la protección de las garantías individuales de la sociedad civil se presente como prioritarias de interés general.

1.1.2. El interés público

El estado tiene como objetivo de su actuación el cumplimiento del orden público en beneficio de la sociedad, ello rechaza la expectativa de que funcione en beneficio de algunos o sus facciones; el gobierno a su vez deriva de organización del propio Estado, y mediante a este en el concepto liberal clásico es elegido por la ciudadanía para asegurar la aplicación justa de las normas; las formas de afrontar los derechos de propiedad tienen dos vertientes, el poder público asegura el disfrute de los bienes mediante la aplicación de normas de derecho de propiedad nítida; por otra parte los ciudadanos, producen los bienes y servicios necesarios para atender las necesidades de esto.

La teoría del interés público, determina un supuesto de relación del Estado con el mercado a fin de que mediante la función regulatoria moderna, pueda corregir las fallas atribuibles a esas dos esferas, la pública –fallas de gobierno- y la privada –fallas de mercado- con base en supuestos racionales que atienden al bienestar general,, adicionado con un poder de imponer las reglas para los actores (Stigler, 1971), por tanto, la nueva orientación del Estado difiere en que alejándose de su intervención directa como productor, ahora promueve la intervención de actores privados a los cuales deberá otorgar incentivos.

La función del Estado, asume una intervención que a ningún otro actor compete, bajo los presupuestos de un nuevo institucionalismo, el Estado promueve una relación de principal sobre los actores regulados, supervisando y regulando la adecuada prestación de servicios y provisión de bienes públicos bajo principios de sana competencia y en el marco de normas que aseguran el cumplimiento de las obligaciones por parte de los actores.

La determinación de aceptación de las reglas formales por los actores es un presupuesto del Estado de derecho; un sistema formal de reglas aceptados por los agentes no considera el cuestionamiento del orden legal existente, por el contrario los agentes disfrutan de un sistema legal que resulta del consenso y en el cual los mismos creen y viven como externalidades positiva; las reglas existentes atienden a la justicia y existen tribunales creados para dirimir diferencias; el Estado genera externalidades positivas para que el mercado y la sociedad funcionen y es un presupuesto del Estado democrático (Ayala Espino, 2011).

El cálculo del consenso de intervención del gobierno en el mercado, pasa por el cuestionamiento de la función gubernamental a la luz de la eficacia (Buchanan, James M. Gordon Tullock, 1980). Los presupuestos de la toma de decisión sobre el gobierno pasan por el análisis de información generada por éste mediante las consideraciones de los costos – beneficios de su actuación- está en el interés del gobierno que se permee en la sociedad civil la preocupación de los gerentes públicos de la generación de incentivos de su funcionamiento en orden al interés público y el argumento de la creación de externalidades positivas son incentivos que atraen a la sociedad civil a intervenir en el amparo.

Una de las medidas para superar las externalidades generadas en la década de los ochenta fue la revisión de la tarea burocrática; además de numerosa, lenta e ineficaz, las políticas públicas determinan que es altamente costosa; el ciclo político se reinventa y la burocracia se alinea para aumentar su eficacia, la reducción numérica de las empresas del Estado y la conformación administrativa “mínima” debe funcionar de la mejor manera posible, mediante la creación de agencias estatales se asume la responsabilidad de resolver los fallos de mercado, la satisfacción de intereses de las preferencias sociales se nutre las acciones gubernamentales, reaparece la “mano del Estado”, se trata de que mediante la eficiencia del Estado, se genere a su vez la eficiencia del mercado.

1.1.3. Fallas de mercado y fallas de gobierno

La coordinación y las respuestas institucionales para la generación de los incentivos económicos tienen dos vertientes, las fallas atribuibles al mercado, en específico la creación de competencia imperfecta por la recurrencia de los monopolios, y las fallas atribuibles al gobierno, con motivo de su actuación deficiente o “capturada”; las fallas de gobierno son de hecho una tema fundamental del estudio de la agenda de gobernanza regulatoria (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2011: 21), que busca la eficiencia del funcionamiento del ente gubernamental, a través de la adopción de las mejores prácticas.

El Estado regula de forma efectiva a la economía y a los actores por medio de los contratos, los derechos de propiedad y las leyes, el énfasis en una regulación efectiva comprende relaciones de poder público en la política regulatoria como un proceso de negociaciones entre individuos, grupos y el Estado, esta relación es distinta de la economía convencional, puesto que implementa acciones para reducir o eliminar los costos de transacción por externalidades de información, asimismo, destaca la influencia negativa de las instituciones ineficientes, afectando la eficiencia en la asignación de recursos, enfatiza la necesidad de estudiar los procedimientos involucrados en los fenómenos a través de los cuales la economía, el mercado y las instituciones se organizan.

El funcionamiento de las instituciones públicas busca proyectar en el aparato estatal un conjunto relativamente estable de prácticas y reglas formales a las que el poder público es sujeto y que definen el comportamiento favorable para grupos, individuos y organizaciones en situaciones específicas, el Estado de derecho provee un marco de certeza para los agentes del ciclo económico, las interrelaciones de poder de los grupos de interés favorecer sus intereses mediante la captura de los órganos gubernamentales constituyendo fallas de mercado o fallas de gobierno, en cualquiera de los dos casos interviene la política

regulatoria del Estado a fin de que éste funcione eficientemente (Peters, 2003; Gooding, 2003; Powell, 2001; March y Olsen 2005).²⁰

Las fallas de Estado y fallas de gobierno son la expresión de las condiciones de funcionamiento del mercado contrarias a los postulados de la competencia perfecta (Ayala, 2011); las fallas de Estado se refieren al funcionamiento ineficaz de los órganos de gobierno, en su obligación de brindar seguridad jurídica y certeza en el procedimiento de implementación y vigilancia de los contratos, corresponde corregirlas al poder público mediante la revisión de sus atribuciones. El escenario adecuado para gestionar las interrelaciones comerciales entre los agentes económicos, sus actos y controversias, requiere de un gobierno que genere reglas ciertas, y determine con claridad la regulación, su aplicación y su supervisión efectiva.

La asimetría de información, los monopolios (Posner, 1974), las externalidades y los bienes públicos son las expresiones de ambos tipos de fallas; la preponderancia de los actores tratando de maximizar sus beneficios en contra de otros competidores y los usuarios, estos aportan elementos para apreciar si se presentan fallas, la forma para corregir las fallas es mediante la regulación; la regulación se enfrenta al reto de una modernización constante, tanto para normar los cambios constantes en la tecnología (electricidad, la biotecnología y

²⁰ En relación a las fallas de mercado, resulta pertinente el resumen que presenta Martínez (Martínez, 2014), en “Capacidad estatal de regulación”, donde menciona que “... hay cuatro clases de fallas o deficiencias del mercado: a) la primera se refiere a las externalidades y los bienes públicos. Cuando las actividades económicas producen efectos externos, ya sea costos o beneficios, los resultados del mercado no serán eficientes; b) la segunda falla del mercado es la que deriva de los rendimientos crecientes. Al estar algunas actividades económicas sujetas a rendimientos crecientes y costos marginales decrecientes, no es posible alcanzar resultados eficientes. Por consiguiente, la existencia de un solo productor permite minimizar los costos de producción; c) la tercera falla de mercado se presenta: 1) cuando los precios y los tipos de interés no indican la escasez relativa y los costos de oportunidad, 2) cuando los consumidores no tienen un acceso igual a la información sobre productos y mercados, 3) cuando la información sobre las oportunidades del mercado y la tecnología de la producción no está disponible por igual a todos los productores, 4) cuando los factores de producción presentan limitaciones de movilidad, la asignación de recursos no será eficiente y la economía producirá por debajo de su capacidad; d) la cuarta falla de mercado escapa del análisis de las desviaciones del equilibrio competitivo y de la eficiencia y, en consecuencia es desestimado en los análisis económicos. Se trata de las desviaciones respecto de la justicia distributiva.”

los hidrocarburos) y proteger las atribuciones constitucionales en materia social (educación, salud y medio ambiente), como para considerar las nuevas condiciones de competencia.²¹

1.2. Formas de intervención del Estado en la economía

La intervención del Estado en la economía es una función regulatoria para llevar a cabo sus encomiendas de estabilidad, disminución del costo de sus resoluciones y de desarrollo de la planta productiva en beneficio de sus ciudadanos; la intervención del Estado busca controlar excesos de regulación e ineficiencias, especulación y monopolios perniciosos en las funciones de la economía y asegurar que las asimetrías de la información afecten el desarrollo del mercado.

Por ejemplo, una posición interventora se posterior al fin de la II guerra mundial generando la economía del pleno empleo la cual surtió efectos positivos durante más de tres décadas hasta los setenta, en ese periodo se ven agotados por el surgimiento de situaciones adversas producto de la crisis fiscal de mediados de la década de los ochenta, en donde se genera un crecimiento excesivo del Estado; la serie de externalidades negativas que llevó a una catástrofe la distribución de las rentas entre la población; el pago del servicio de la deuda y el déficit fiscal consecuencia de la crisis petrolera impidió la continuidad del modelo de desarrollo. Había que replantear la economía del Estado.

Los intereses de la sociedad afectados por condiciones económicas deficientes o con fallas que aumentaban el costo de los bienes y servicios asequibles al consumidor, la falta de competencia interna, limitaba la elección del consumidor de bienes y servicios de baja calidad; la serie de externalidades negativas que produjo la crisis del modelo, replanteo la

²¹ La concentración de mercado se debe al hecho de que en un monopolio natural, existen estructuras de mercado particular que se caracterizan por tener la presencia de un solo participante en la oferta ante la estructura de costos, en particular los costos asociados a la infraestructura, por ello no existen las condiciones para la competencia. Perfecta y las fallas asociadas al gobierno son por ejemplo aquellas atribuidas a la estructura gubernamental que se relacionan, por ejemplo con la conformación del directorio, las atribuciones del regulador, las fallas de decisión, las deficiencias de control de los sectores regulados son el reto de aplicación de los nuevos mecanismos de política regulatoria parte del diseño y ajustes a los reglamentos y contratos.

actuación del Estado en términos de su funcionamiento óptimo, lo cual implicaba por una parte la disminución de la burocracia estatal que no funcionaba adecuadamente y la apertura a la competencia global.²²

La discrepancia de objetivos entre los modelos interventor y abierto a la competencia se trató de un retroceso del gobierno a fin de disminuir los gastos financieros del gasto corriente, la priorización de la inversión pública y el replanteamiento de la política exterior orientada a la intervención en los mercados globales. La apertura económica es multifactorial, en principio recuperó al ciudadano como eje de las acciones tendientes a su bienestar.

El tema de la intervención del Estado en la economía no es nuevo, pues de hecho ya lo hacía en el Estado interventor, no obstante en el nuevo Estado de cosas, se dio un “desalojo” de la intervención en diversos campos señalados por los políticos, por los reguladores y por los usuarios de los bienes y servicios, como “altamente deseables” que éstos fueran dejados para que la iniciativa privada accediera a su prestación, reformuló la forma en la que se da la intervención reguladora mediante los órganos gubernamentales, en donde no interviene la mano invisible del Estado y si con problemáticas diversas de aplicación tal como se hace de manifiesto en el presente capítulo en el cual queda de manifiesto las externalidades de índole jurídico – administrativo, advertidos y analizados por estudios en diversos campos del conocimiento.

²² En lo interno el funcionamiento del mercado nacional había generado la creación de monopolios de producción de bienes y servicios estatales, que hacían menos estricto el control de calidad de los productos que éste generaba, consecuentemente se contaba con empleos en el gobierno, pero con un alto costo en términos de calidad de los bienes como resultado de una burocracia pesada e ineficaz. Al exterior, el panorama de apertura condicionaba la intervención en el juego internacional a adaptar las condiciones internas a esquemas de competencia y apertura a la inversión.

1.2.1. Intervencionismo estatal y el modelo burocrático jerárquico

La eficiencia forma parte de los principios bajo los cuales se conduce la Administración pública, y se refiere al cumplimiento de la función pública de manera que los objetivos se realicen aprovechando y optimizando los recursos, de forma que sea oportuno y no den lugar a incumplimientos y riesgos, lo que significa que deben procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones a los derechos de las personas.²³

El concepto de eficiencia²⁴ es polisémico, interesa en el análisis de la regulación puesto que la reforma regulatoria resulta insuficiente para garantizar la operación del mercado, entonces se requiere de cambios institucionales que sean capaces de ofrecer respuesta a las externalidades, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes (Ayala, 2011: 13), la forma en la cual se atiende esta demanda es precisamente con la creación de los arreglos institucionales que representa el regulador y que tiene por objeto asegurar su funcionamiento y la equidad social.

El concepto de eficiencia es útil como desde la perspectiva, de la serie de exigencias de calidad y destreza de la Administración pública para generar adecuados mecanismos del mercado y del Estado en la asignación y distribución de recursos, la evaluación del regulador sectorial en salud la consecución de la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso es constante y se encuentra sujeta al escrutinio de los actores con los cuales se interrelaciona en un proceso continuo de evaluación de resultados. (Cortés, 2001).

²³ La tensión eficiencia y el cumplimiento formal de las competencias, ha generado un debate que confronta, el cumplimiento de los postulados de la Nueva Gestión Pública y por el otro el cumplimiento formal de las competencias de la administración; la óptica de la investigación no se adentra a desentrañar las dimensiones del concepto y solo se refiere a ella como una condicionante de la aparición de los órganos reguladores, en contraposición de los arreglos anteriores a la liberalización.

²⁴ La eficiencia a la que nos referimos corresponde a la que Roldan (2012) identifica órganos administrativos y consiste en el cumplimiento de objetivos y normas que buscan el mayor beneficio social posible a los mejores costos.

La eficiencia es un elemento que trasciende el modelo de administración y se considera no una forma de llegar a los objetivos de ésta, sino un fin en sí misma, a la par de otros conceptos que tienen se incorporan al lenguaje de la administración conforme a conceptos económicos, la competencia como un espacio de expresión y garantía de sus intereses (Roldán Xopa, 2012); la relación con los costos de transacción y beneficios derivados de la acción eficiente es innegable, y se relaciona con resultados cuantificables que delimitan, orientan y conducen la toma de acciones racionales por los órganos administrativos, conlleva asimismo los atributos de equidad y justicia positivos a los agentes.

El mercado como interés protegido por la regulación, incorpora al Derecho una racionalidad económica y un lenguaje propio de un conocimiento *experto* cuyo tratamiento en el proceso jurídico implica tensiones; términos como eficiencia, mercado relevante, agente económico y otros, se incorporan al lenguaje jurídico, lo cual trae consigo concepciones acerca de modos de conducta social, cuyos efectos jurídicos se traducen en última instancia como referentes valorativos de conductas permitidas o prohibidas. Asimismo, en tanto la actividad económica y los sujetos que la realizan son la materia sometida a la competencia, una propensión al "imperialismo económico" ocasiona la tendencia de someter funciones públicas a reglas hechas para el mercado, o bien a considerar entidades de derecho público como agentes económicos, incluso cuando actúan en ejercicio de potestades estatales, dándose una tensión entre el mercado y la función pública.

Pero donde el fenómeno ha adquirido dimensiones de epidemia es en todo lo que concierne a las actividades del sector público volcadas sobre la economía y sobre los sectores públicos estratégicos. Lo que se pretende con esta compleja operación no es otra cosa que mejorar (al menos teóricamente) los canales de supervisión y control de determinados ámbitos de actuación pública en aquellos sectores estratégicos, como son los que tienen que ver con el funcionamiento de la

competencia en los mercados, la energía, las telecomunicaciones, la supervisión bursátil, etc. (Asensio, 2014)

El Estado en función administrativa buscó atender las fallas de mercado en términos de la disminución del gasto público en la burocracia y la generación de una administración pública profesional²⁵, los fallos de gobierno se alinearon con la política económica de corto plazo mediante cambios coyunturales, y estructurales mediante la política fiscal de incentivos y fiscal mediante la independencia del Banco de México como un ente técnico independiente.

Las políticas públicas tenían que atender el déficit público, mediante el control del gasto público y la política fiscal; los gastos deberían estar debidamente fundados en los prioritarios para el desarrollo nacional y los prioritarios como el caso de la salud y la educación, los proyectos de fomento e inversión buscaron generar inversión en proyectos de desarrollo como lo fueron en su momento las maquiladoras al norte del País.

Los motivos de la intervención estatal en la economía, generan la aplicación de principios económicos de eficacia para generar la competencia estatal, el poder público es ahora el generador de incentivos a la producción; el Estado deja a la iniciativa privada la obra pública y el empleo y se centra en adecuar sus estructuras a fin de hacerlas ágiles y receptivas a las exigencias de la ciudadanía y el mercado.

²⁵ El Promap y los Planes de Desarrollo correspondientes a la década anterior al año 2,000 dan cuenta de la adaptación que la Administración efectuó en prospectiva, aunque no todos se materializaron en acciones concretas.

1.2.2. Delimitación de lo público y lo privado

La intervención pública a través de instrumentos regulatorios ligados a la noción de interés público en un sistema federalista. Mediante políticas regulativas se utiliza el poder coercitivo del Estado con el objetivo de establecer unas “reglas de juego” que aseguren el funcionamiento del mercado, sin que se produzcan conductas abusivas por parte de los agentes dominantes sobre los demás actores presentes en la arena sectorial.²⁶

El termino interés público es un principio que la Administración pública toma del derecho administrativo, se trata de la adecuación del mandato del regulador sectorial en salud de un justo equilibrio entre los interés privados y el interés general, el problema surge cuando aunados al cumplimiento de objetivos de interés público, surgen otros que tienen que ver con la generación de condiciones de competitividad para el mercado.

El interés público primario que dirige la función regulatoria, es brindar los elementos de seguridad jurídica y en el caso particular de la población contra la exposición a riesgos sanitarios, pero en las nuevas condiciones de mercado a estos también corresponde los sectores productivos de la economía, de donde surge la pregunta si con tan altas pretensiones el regulador no debería de gozar de plena autonomía, puesto que nunca puede realmente desplegar todo su potencial por los controles en torno a una actuación mediante por disposiciones legales y administrativas cuya determinación no compete directamente a los reguladores.

²⁶ En materia de servicios públicos, la regulación evoca para los juristas la implementación de un nuevo dispositivo de regulación de las empresas. Si en otros idiomas, inglés por ejemplo, un término único – regulación– significa reglamentación y regulación, en francés, los dos términos son diferentes. Ambos refieren a la gama normativa al interior del Estado, pero la reglamentación es directa, general y refiere a la promulgación de normas jurídicas por parte de los poderes públicos. En Francia, la regulación era tradicionalmente competencia de la administración centralizada, mientras que en otros Estados como en México en virtud de la distribución de competencias propio del sistema federal, las comunidades territoriales también tienen competencia legislativa y reglamentaria.

La revisión en este capítulo de los elementos estructurales correspondientes al cambio de modelo del Estado de bienestar al Estado regulador, como resultado de la entrada a las condiciones de mercado y globalización se considera fundamental para entender en qué medida podemos hablar de un Estado regulador, y su representación como administración pública mediante el diseño institucional de agencias regulatorias para atender las demandas de los actores regulados.

1.2.3. Contradicción del modelo de Estado intervencionista

Para la comprensión del contexto de la creación del regulador se analizó la organización del Estado en México en función administrativa, y las razones de la implementación de la regulación consistentes en la corrección de las fallas de mercado y fallas de gobierno, siendo las primeras aquellas atribuibles a las conductas monopólicas de los agentes regulados y las segundas consistentes en una variedad de acciones del aparato gubernamental; la política regulatoria del Estado comprende a su vez de medidas de regulación y desregulación, consistiendo las primeras en reglas formales y las segundas en medidas de gobernanza para conseguir el consenso en la aplicación y observancia de las normas.

Las revisión de los cambios en la administración, se suele hacer a través de la revisión de los periodos históricos en los cuales una tendencia es la observación del cambio paradigmático del Estado benefactor a uno de carácter neoliberal (Pardo, 1993; Sánchez, 1998; Flores Orendain, 2002), utilizan la periodización sexenal a partir de 1982 y hasta 2012 con especial énfasis en el aspecto de la gobernanza regulatoria, como corresponden al periodo histórico de la difusión de los órganos reguladores en México.

El gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988), enfrentó factores internos y externos que se conjugaron para producir la crisis de 1982²⁷, requirió de medidas económicas, políticas y

²⁷ El Plan Nacional de Desarrollo 1983. 1988 mencionaba que en “1982 por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual

sociales estructurales urgentes a fin de atacar la crisis resultante del creciente gasto para conservar la forma de gasto social acorde con las políticas del Estado benefactor²⁸, la burocracia y la estructura administrativa no fue la excepción, el Ejecutivo planteó la descentralización lo cual implicó concentrar esfuerzos en la administración sin perder de vista los principios constitucionales de rectoría del Estado, economía mixta y libertad económica.

La profunda crisis económica por incapacidad del pago de la deuda y la percepción general de un servicio público que funcionó antes de la crisis con negligencia, despilfarro, corrupción y con un manejo pésimo de la economía, incluyendo la nacionalización de la banca generó diversas medidas de planeación para los órganos administrativos (Leiva, 2010, 93), para presentar un frente común único, con ese objetivo se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución a fin de establecer la rectoría del Estado en materia económica, en estas se reconoce la función social del sector privado (Cárdenas, 1996) y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento, asimismo se imponen medidas de sobriedad y austeridad en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 y el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con medidas precisas para hacer frente a la crisis²⁹.

La Administración Pública Federal se reducía de 1,155 entidades del sector público a menos de 400, mediante la desincorporación de 765 empresas o su disolución, reteniendo únicamente las de áreas estratégicas y prioritarias³⁰, los principios bajo los cuales

suspensión de pagos”, a su vez el Primer Informe de gobierno del entonces presidente Miguel De la Madrid indicaba que “... una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedente y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de las relaciones económicas con el exterior.”

²⁸ El entonces presidente José López Portillo habría dicho en los momentos de bonanza en México que “La abundancia, obvio es, nos obliga a ser muy cuidadosos; a la búsqueda del equilibrio entre lo que somos ahora y lo que podemos ser”. Segundo Informe de gobierno del 1 de septiembre de 1978.

²⁹ Para ello se crea el Programa de Aliento y Crecimiento, sin que creciera el número de servidores públicos.

³⁰ Quitando obesidades y lastres que habían convertido al aparato paraestatal, en un ente desequilibrado financieramente (PND, 1983).

funcionaban se adaptaron para mejorar su eficiencia administrativa, garantizar la calidad de los bienes y servicios a partir de su crecimiento, asimismo, se emitió la Ley Federal de Entidades Paraestatales que actualizó el marco normativo de los órganos estatales supervivientes³¹.

El nuevo texto del artículo 28 constitucional consideró a la competencia en igualdad de condiciones para los actores de la vida económica, se regularon las concentraciones, las prácticas monopólicas relativas y las absolutas así como, los nuevos fenómenos del oligopolio, en beneficio de los consumidores, en el ámbito internacional se dio un paso decisivo de apertura comercial al buscar la eficiencia y la competitividad de la economía (Rubio, 1992), mediante la conformación de un tipo de cambio, una estructura arancelaria racional en un marco legal propicio a la competencia y la búsqueda de nuevas reglas para las prácticas de comercio.

Bajo esta perspectiva, los cambios generaron fuertes contradicciones, replanteamientos y reformulaciones, fueron diversas las acciones para cambiar el modelo económico y dar intervención a las entidades federativas en las acciones de atención de la salud y la educación, además de adaptar las estructuras burocráticas repartiendo las atribuciones en estas esferas de gobierno, con lo cual se buscó asegurar la continuidad en la prestación de los servicios y por otra acercar de mejor manera las previsiones administrativas y de supervisión, aunque sin definir la función regulatoria del Estado, la cual fue acelerada por la adquisición de obligaciones y tratados internacionales que “movieron” el sistema legal – administrativo hacia el cambio.

El modelo de regulación no comprende la desregulación del mercado, de hecho la desregulación no es sino una regulación “programada” para disminuirla y el propio concepto de Estado regulador, mantiene en su nombre una contradicción, ya que se genera regulación creciente, factible, eficiente y productiva, a través de los estudios costo

³¹ La forma en la que se planteó la reducción del aparato estatal consideró la operación de cuatro mecanismos; de liquidación, fusión transferencia a los gobiernos locales y enajenación al sector social y privado, en lo internacional a través de adhesión en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

beneficio y regulación focalizada para los actores regulados y un límite a la parte gubernamental, esencialmente regula a los actores, sus actividades y la intervención estatal, claro asegurando que el Estado tenga adecuadas atribuciones de árbitro, no de protagonista.

1.3. Reforma del Estado nuevas formas de organización de la Administración pública

Los alcances de la reforma del Estado en la década de los años ochenta significaron el cambio de Administración pública intervencionista a una de carácter regulador (Sánchez, 1998, 2009), pero también transformación de los límites de lo público y lo privado, reformas que corresponden a dos periodos con diferentes arreglos del sector público y su relación con los actores sociales, una en la cual impera sobre las relaciones comerciales y otra que corresponde a la función regulatoria del Estado era crear las condiciones de estabilidad propicias para la inversión, el desarrollo y la competencia.

La atención de los aspectos estratégicos dio lugar por ejemplo a la autonomía constitucional del Banco de México y la creación y principios de Autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) a principios de la década de los años noventa³², asimismo, en otra línea de eficiencia del aparato público, mediante la descentralización de los servicios de salud y la educación a las entidades federativas, el panorama se fue multiplicando, y entonces bajo esquemas de supervisión y asignación presupuestaria de la federación, se dio una alternativa diferente para el cambio administrativo en México.

El cambio institucional de la Administración pública en el contexto de la globalización, generó también la necesidad de adecuar la estructura administrativa, una forma para atender las exigencias de confianza y certidumbre del cumplimiento de los contratos, fue la creación de agencias regulatorias que concretan el compromiso de eficiencia, neutralidad política, especialidad técnica e interés público.

³² Como ejemplos están la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Existe consenso para hablar de que la reforma del Estado, en el sentido de que existe una diferenciación profunda del paso del Estado proteccionista a uno de carácter regulador, no obstante existe una corriente que considera que en esencia el Estado no se reforma ya que las estructuras formales continúan siendo las mismas y en todo caso, se debe hablar de transición estatal (Navarro, 2000), se trata de cambios de diseño institucional, pero no de la forma de Estado, por ejemplo el caso de la Unión Europea en donde los Estados ceden espacios de soberanía a un sistema supranacional, por tanto un cambio que no comprende la forma estatal o de gobierno debiera referirse a un cambio de diseño institucional (Huerta, 2000).

La reforma del Estado a partir de 1982, significó un cambio profundo en las estructuras de la economía de México, relacionados con una nueva forma estatal regulatoria; la referencia a los cambios administrativos implica entonces la generación de reformas para impactar las esferas de la administración, la sociedad y el mercado como principales destinatarios de las políticas públicas.

Los primeros pasos de acercamiento a los mercados internacionales como la inserción en el GATT, se complementaron con la discusión de la posibilidad de suscribir un acuerdo con Estados Unidos, las razones de la liberalización eran la inserción mundial, a fin de no rezagarse de la consolidación de bloques comerciales como la Comunidad Económica Europea, la globalización describe las relaciones entre el Estado, y los agentes, tal como lo describe el siguiente contexto:

La globalización se caracteriza por: 1. la desregulación estatal; 2. inéditas tecnologías como la microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales; 3. la producción flexible; 4. la mundialización de los mercados financieros; 5. transformación de los organismos internacionales (FMI, BM) quienes, al diseñar políticas restrictivas, debilitan la capacidad soberana de los Estados-nación; 6. el desmantelamiento del Estado de bienestar; 7. la

hegemonía de las empresas multinacionales; y 8. el fin de la polaridad con el derrumbe del bloque socialista (Salazar, 2004).

El gobierno en México integró en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la relación de modernización y la democracia, como dos de los principios que elevarían el nivel de vida de la población, aunado a medidas para la recuperación económica y para el Mejoramiento productivo del nivel de vida acompañados de medidas concretas para dar certeza a las elecciones.³³

“... un Estado que no atienda al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario; pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 de la Constitución. Un Estado extenso, abrumado, termina siendo un estado débil, no sólo ante sus obreros, campesinos, empresarios y clases populares y medias, sino también ante el mundo.

La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo. (Salazar, 2004)

Como se aprecia, el papel del poder político del Estado era completamente distinto al existente antes de 1982, quedaba atrás el intervencionismo para centrarse en generar condiciones de competencia, de certidumbre y rendición de cuentas en diversas áreas

³³ Texto contenido en el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989; el plan precisaba una estrategia de modernización para remover rigideces a la participación social, transparencia de la acción política y generar condiciones de competitividad de la economía, a fin de transformar las bases de bienestar y fortalecer el papel de México en el mundo.

estratégicas de la economía³⁴, al efecto resulta ilustrativo el siguiente extracto del quinto Informe de gobierno de noviembre de 1993:

En un lapso relativamente corto hemos pasado de una economía cerrada a una economía abierta. Hemos cambiado también de un Estado propietario y actor protagónico de la vida económica a un Estado solidario que asume un claro compromiso con la justicia social, fortalece la infraestructura y la producción, apoya y regula de manera clara la iniciativa de los particulares para promover el crecimiento y la competitividad.

El fortalecimiento del Estado en 1988³⁵ tuvo como uno de sus pilares la emisión de reglas claras para los participantes del ciclo económico y la idea de que la participación sería reconocida, a la par de la generación de esquemas regulatorios y desregulatorios para el sector, no obstante el periodo de consolidación de la economía no se cumplió, pues se presentó la crisis de 1994.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en el entorno de la crisis de 1994 propuso corregir y prevenir las consecuencias de la crisis, y en lo administrativo generar una auténtica división de poderes, la apertura a la participación ciudadana, la reforma del sistema de impartición de justicia y el respeto de los derechos humanos y generar un esquema de administración moderno creando para ello el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap)³⁶, instrumento mediante el que se buscó consolidar el proyecto de gobierno y

³⁴ El Tercer Informe de Gobierno reportó que en tres años se concluyeron 266 procesos para desincorporar empresas públicas no estratégicas y se vendieron ocho bancos, capitalizando los programas de gasto social y capitalizando el sector.

³⁵ La apertura democrática como resultado de la reforma política determinó que el Distrito Federal dejaría de ser un departamento de la Administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos, asimismo, se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dotándola de su rango de órgano constitucional en 1992. Por otra parte, mediante la reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución en 1993 el Congreso otorgó Autonomía al Banco de México para mantener la estabilidad de precios y elimina el proceso de autocalificación para sustituirlo por el Instituto Federal Electoral con facultades decisorias en la organización de las elecciones.

³⁶ El Promap propuesto por la Secodam, fue un programa innovador que proponía como acción de gobierno y sus administraciones las políticas de calidad en los servicios públicos propuestos a su vez por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, determinó fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como

fortalecer el federalismo y la generación de condiciones para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos.

El sector público administrativo integró los principios de la organización eficaz, eficiente y la cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, para ello se propuso la profesionalización del servicio público y la restricción presupuestal, se eliminaron plazas y se limitó el crecimiento de la burocracia, asimismo se dieron los primeros pasos para implementar de las mejoras tecnológicas a la administración a fin de hacerla más eficiente.

El Promap fue un instrumento relevante que incorporó en el ámbito público los principios de la organización privada (Pardo, 1993; Sánchez, 1998 y 2009), el cambio significó la instrumentación abrupta de principios ajenos al sector público administrativo tradicional por la nueva gerencia pública (NGP). El Promap contenía un esquema de coordinación por el cual el gobierno federal alentaba a la generación de acuerdos de coordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y las dependencias y entidades del sector público administrativo; la descentralización se dio principalmente en el área educativa, de fiscalización y de salud.³⁷

responsabilidad primera del Estado Mexicano; consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley se aplique a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos; construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana; avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia y promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

³⁷ El segundo Informe de Gobierno Presidencial del 1 de septiembre de 1996, mencionó que la “reforma de la administración continúa con la descentralización sustentada en la autonomía política y la suficiencia económica en la salud y en la educación, con lo cual se pretende aminorar el peso del sindicato nacional de la Educación y continuar con las acciones de intervención estatal para la prestación de servicios de salud y la regulación.” Por Acuerdos Específicos de Coordinación, se entienden aquellos convenios firmados entre la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas para que éstas coadyuven en el ámbito del sector público administrativo en el funcionamiento del Sistema Federal Sanitario. Este sistema federal es una construcción de la Administración pública consistente en la agrupación de las entidades federativas y los municipios en proyectos comunes de interés nacional, tales como la atención de políticas prioritaria y emergencias nacionales, es un modelo activo de gestoría coordinada conforme a los ámbitos de competencia de los actores gubernamentales.

1.4. Modelo regulador y la nueva administración pública

El poder público tiene entre sus atribuciones generar las condiciones de competencia y equidad de los mercados, tal como lo prescribe el capítulo económico de la Constitución, la cual en sus artículos 24, 25 y 28, nos hablan de la intervención que éste tiene a fin de generar las condiciones de competencia necesaria para el desarrollo del país. Existe unanimidad para considerar que el modelo de relación de estos actores en la década de los noventa del siglo XX en México atiende a principios diferentes de lo existente antes de su formulación; en lo que también existe unanimidad es en considerar que el modelo de desarrollo estatal no puede ser entendido analizando por al Estado y los agentes ciudadanos, por supuesto el análisis político a que se refiere Buchanan comprende la intervención estatal y privada.

Roldan Xopa (2004, 5), considera que el cambio de modelo de desarrollo se expresa en torno a una tensión entre Estado y mercado en la que éste último adquiere prevalencia puesto que considera la invasión de su campo de desarrollo por parte del Estado que es necesario revertir, mediante un severo ajuste del tamaño de la estructura estatal, a fin de reducir las fallas de gobierno y la implementación de medidas de libre mercado.³⁸

El concepto de Reforma del Estado describe un sinnúmero de transformaciones para la reducción de la regulación, privatización, estabilización y liberalización, contratación externa y eficiencia y eliminación del despilfarro de recursos como medidas urgentes a fin de acceder a la transición a la democracia³⁹, la supervisión judicial, la eficiencia, rendición de cuentas (*accountability*) y la participación ciudadana, que redefinen las fronteras de lo

³⁸ Ello explica la reforma constitucional que libero el campo y la apertura comercial mediante la firma del Tratado de Libre Comercio.

³⁹ Sánchez (2004 y 2009) elabora una clasificación de reformas considerando que se pueden dividir en cinco grupos, por su orientación en económica, política, social, administrativa y jurídica, por sus objetivos en modernización, inserción en la globalización, adelgazamiento del gobierno, cambio en la gestión gubernamental, liberalización económica y política y ajuste estructural y finalmente por su enfoque en neoinstitucional, neoliberal y neointervencionista. Respecto de la posición administrativa considera que el Estado asume un nuevo papel, disminuye su intervención en la actividad económica y ejerce control de las finanzas públicas.

público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal y contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad.

La repercusión de la autonomía y la coordinación institucional en el desempeño de los órganos reguladores es central para comprender las nuevas condiciones de la sociedad y el mercado, ello es objeto de la formación orgánica y funcional del aparato estatal problemática constante dentro de los estudios de Administración pública, no obstante los cambios asociados a la creación de órganos reguladores especializados de la actividad estatal, ello justifica su análisis puesto que su aumento no ha ido acompañado del análisis de su desempeño, a pesar de su importancia para las ciencias administrativas.

La serie de cambios administrativos, no tienen causas únicas, y más bien se refieren a un conjunto de factores (Ozlak, 1994), entre los que la regulación, políticas monetarias y privatización es fundamental el adelgazamiento estatal generó las condiciones de intervención de actores privados en áreas antes monopolio estatal.

No obstante, de los diversos esfuerzos fue evidente que la construcción administrativa en materia de instrumentos regulatorios fue incipiente; los actores regulados, los ciudadanos y los roles de los organismos internacionales, generaron ya en la primera década de este siglo, la consolidación de factores regulatorios; la nueva administración pública, no puede entonces entenderse sin efectuar el análisis de los instrumentos regulatorios y los incentivos que representaron para los agentes del proceso regulatorio.

El objeto era dotar de mayor eficiencia a la labor de fiscalización, con medidas para erradicar la corrupción mediante el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, la transparencia de los procesos de compras gubernamentales y el ejercicio presupuestal así como dar mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría a cargo de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secodam), con el objetivo de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad para coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos

públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.

1.4.1. Teoría de la regulación

En el contexto de las teorías del nuevo institucionalismo la intervención estatal se analiza ahora desde la óptica de su conformación administrativa; la administración pública como elemento básico de la adaptación estatal para la consecución de los objetivos de política pública desde los puntos de vista opuestos del nuevo institucionalismo y la teoría europea de la regulación; orientada a generar eficiencia en agencias y otra en caracterizar el nuevo estado capitalista y la distribución de los bienes económicos.

Para los efectos de esta investigación, siguiendo a Majone (Majone, 1994; Majone, 1997; Majone, 1999), se obtiene que existe una clara distinción del Estado interventor y su agotamiento, así como la adopción del modelo de Estado regulador a través de la liberalización, privatización y la desregulación; el cambio de paradigma implica que abandona la gestión directa en la prestación de los servicios, por otra que regula los precios y la oferta de éstos.

La regulación en el sentido que Majone propone constituye un grupo articulado de normatividad o la expresión de las normas como pudiera entenderse desde el punto de vista normativo; el Estado regulador implica intervención en función administrativa como gestor del desarrollo de un país. En este sentido la regulación puede ser descrita como una forma de actuar de la administración pública, lo cual implica las funciones y la organización del aparato estatal.⁴⁰ El paradigma pasa de un Estado que se basa en la persuasión y la negociación del tipo europeo, a otro basado en una intervención regulatoria del estilo de las primeras agencias en Estados Unidos surgidas a finales del Siglo XIX en los ferrocarriles y las pensiones, hacia una administración pública que ha considerado las agencias

⁴⁰ La regulación tal como es entendida en este estudio atiende a la visión de Majone (Majone, 1997), la cual es contraria a la propuesta por la economía francesa (Boyer, 2007), que atiende su análisis en el análisis del desarrollo macroeconómico y las contradicciones del sistema capitalista.

independientes como consustanciales al desarrollo de la administración moderna.⁴¹

La función del Estado se basa ahora en la necesidad de elevar las capacidades institucionales (Lodge Martin, Robert Baldwin, Martin Cave, 2012), a fin de incrementar las capacidades generales para regular el mercado y generar las funciones de promotor eficaz del desarrollo; el instrumento del cambio institucional es la Administración pública como ejecutor de los cambios estratégicos; se deja atrás la concepción desarrollista del Estado Latinoamericano, con fuerte énfasis de la intervención del aparato estatal, para pasar a una regulación “dirigida” hacia la eficiencia mediante agencias especializadas. (Levy-Faur, David; Jacint Jordana, 2012)

La Administración pública cuenta con procesos para generar la buena regulación, justo medio de la conciliación de los intereses de los actores privados que nos lleva a hablar de la gobernanza regulatoria (OCDE, 2012). En este contexto el sector público administrativo provee dinámicas que define sus decisiones conforme a los menores costos y maximización de utilidades para los actores del ciclo económico. Los riesgos de las actividades económicas mínimos y la previsión del riesgo mediante la acción estatal (Vogel, 2012).

Los objetivos del Estado regulador tienden a la edificación de la estructura para la eficacia gubernamental (Martin Lodge, 2012), las reformas de la administración pública (NGP), diseño y funcionamiento de los regímenes reguladores son sujeto de evaluaciones en la búsqueda de la mejor regulación para evitar el mal desempeño gubernamental (Christopher Hood, 2004).⁴²

⁴¹ Según el análisis de Jordana y Levy-Faur (2009), el aumento de las agencias independientes ha presentado un aumento drástico, en las últimas dos décadas del Siglo XX, en prácticamente todo el mundo y específicamente en los Estados Latinoamericanos.

⁴² Longo (Longo, 2004) citando a Dunleavy y Hood (2004.), describen los cambios resultado de la adopción de los principios de la nueva Administración pública los cuales hace consistir en: “a) *Transformación de los presupuestos, para hacerlos contablemente transparentes, atribuyendo los costes no a los inputs, sino a los outputs, y midiendo éstos a través de indicadores de resultado;* b) *Visión de las organizaciones como una cadena de –relaciones principal-agente de bajo coste, en redes de contratos que vinculan los incentivos al rendimiento,* c) *Desagregación de funciones separables en formas cuasi contractuales o de cuasi mercado, particularmente mediante la introducción de distinciones proveedor/cliente y reemplazando las anteriores estructuras unificadas de planeamiento y provisión de servicios;* d) *Apertura de las funciones de provisión a la competencia entre agencias o entre agencias públicas, empresas y organizaciones no lucrativas;* y e)

En nuestro país el Estado regulador se expresa en la formación de una administración de los sectores económicos, sociales o financieros en los que se pueden presentar fallos estructurales, por tanto la forma de organización pasa de ser predominantemente centralizada a descentralizada; la administración pública se focaliza en organismos constitucionalmente autónomos y en agencias especializadas cuya dotación institucional les dota de competentes técnica, designación transparente, presupuesto, independencia y profesionalismo en su personal.

Así, desde el punto de vista propuesto por Majone que referiré en el siguiente punto, es el método idóneo para analizar a las agencias estatales de gobierno y su proceso de adaptación a las normas y políticas públicas en su implementación; las dos vertientes aplican el modelo económico, no obstante una se centra en los órganos administrativos del Poder Ejecutivo, y los otros en el Estado y su faceta macroeconómica.

1.5. Redimensionamiento en el sector público

El sistema jurídico mexicano pertenece a la tradición del derecho escrito mediante procedimientos formales para la generación de normas, el Congreso es el productor de normas generales de aplicación general, por su parte el Ejecutivo genera las normas reglamentarias de las leyes⁴³, actividad “cuasi legislativa” (Nava: 2007), que guardan características de obligatoriedad similares a la ley puesto que son heterónomas, bilaterales, coercitivas e incluso poseen el requisito de publicidad al ser requisito de obediencia que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación; el sistema jurídico constituye el Estado de

Desconcentración de los roles de proveedor en agencias del mínimo tamaño viable, permitiendo a los usuarios más opciones de «salida», de un proveedor a otro, y confiando más en estas opciones que en las de «voz», para garantizar la influencia de aquéllos en las formas de provisión de los servicios.»

⁴³ Los actos administrativos de carácter general, de acuerdo al artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son: los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera análogos a los actos anteriores.

derecho, el cual es una obligación para los poderes de éste y una garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos.

El principio de legalidad obliga al poder público a hacer únicamente lo que la ley le permite, en caso contrario se estaría extralimitando en sus funciones en perjuicio del ciudadano, toda modificación a la estructura administrativa del Estado como las reformas a la estructura jurídica de los órganos del gobierno, debe necesariamente pasar por el proceso legislativo para contar con el requisito de eficacia legal, este proceso señala una limitante de la implementación de reformas estructurales, no obstante dota de estabilidad al sistema jurídico estatal, y da certeza al ciudadano de que las normas que lo van a regular han seguido el proceso considerado en la Constitución federal.

La Constitución contiene las normas generales mediante las cuales se organiza el poder público y se reconocen los derechos de la ciudadanía, la división de poderes en forma tripartita, a fin de evitar la concentración y abuso con motivo de la concentración de dos o más de estos en una sola o grupo de personas, lo cual corresponde a una característica del Estado de Derecho, el Ejecutivo, es uno de los tres poderes mediante los que el pueblo ejerce su soberanía y se representa por el Presidente de la República, el cual es por tanto el jefe de la Administración pública federal⁴⁴.

De lo anterior, se desprende un primer componente de reglas formales necesariamente escritas y producto del proceso legislativo para la creación de órganos reguladores, las

⁴⁴ Otro de los principios del sistema político – administrativo es el federalismo, que otorga competencias entre la federación y los estados que forman parte del pacto federal, evitando con ello la concentración del poder en el centro y generando el reconocimiento de las soberanías estatales respecto de atribuciones propias de su ámbito territorial, así -como la forma en la cual comparten funciones- de forma exclusiva, coordinada o delegada, con lo cual se prevé una función “armónica” y se evita la posibilidad de fricciones respecto del ejercicio de sus competencias. Como complemento del ejercicio de sus competencias entra en juego el ejercicio de la concurrencia de facultades originarias de la federación cuando se justifica con base en el interés general. El Estado es un ente abstracto el cual, para llevar a cabo la función regulatoria, se sirve de su brazo ejecutor conocido como Administración pública. Para términos conceptuales, se dice que conlleva una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Sin Estado no habría sector público administrativo, la administración pública constituye la actividad del Estado para producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de desarrollo de los elementos que la constituyen.

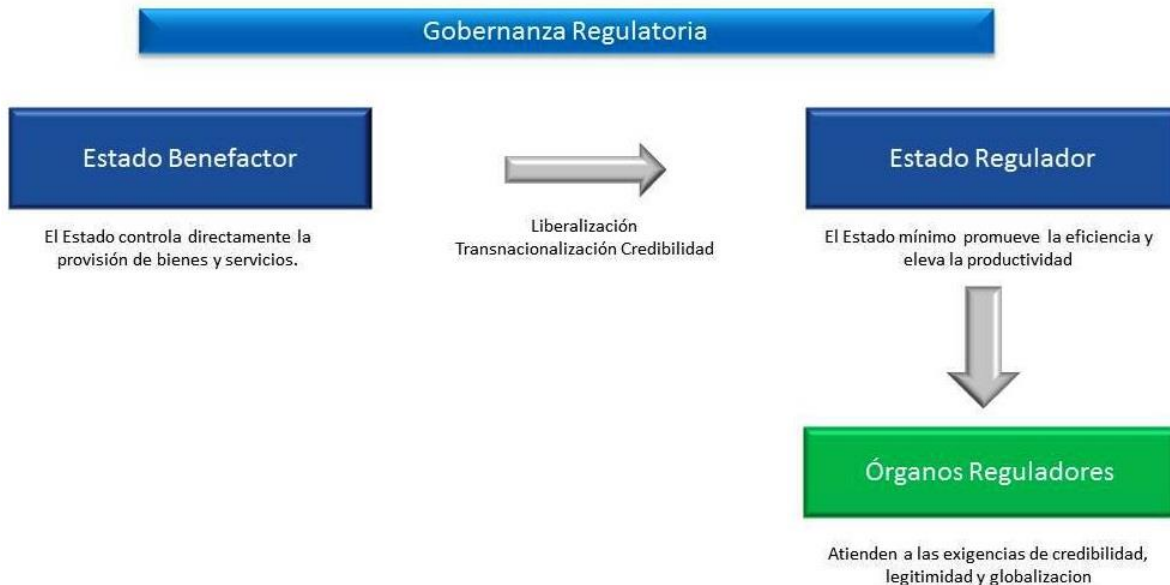
categorías del principio de legalidad, del cual se desprende el concepto de división de poderes y del federalismo, propios de nuestro sistema político, asimismo, nos aporta al igual que las funciones que los mismos desarrollen en función administrativa.

El contexto se complementa con la noción de la intervención del Estado en áreas estratégicas en ejercicio de sus cometidos esenciales; una segunda etapa hace alusión a la intervención estatal en diversos órganos de la administración pública, específicamente en los órganos reguladores, de éstos destacan los aspectos de regulación y coordinación institucional.

La agenda de gobernanza regulatoria consiste en la intervención del poder estatal (los tres poderes y los tres órdenes de gobierno) y el sector privado, el poder público a través de organismos reguladores y la generación de coordinación mediante la descentralización, adicionado con un atributo de legitimidad por la intervención en algunas de sus decisiones por parte de los ciudadanos; la participación de los agentes regulados, de otros reguladores y de los órdenes de gobierno genera un proceso regulatorio virtuoso, una gobernanza regulatoria.

Una representación de lo anterior se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 1: Entorno de Gobernanza Regulatoria



Elaboración propia con base en OCDE, "Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk "en OECD Reviews of Regulatory Reform, 2010.

La OCDE (2011) define la gobernanza regulatoria como una forma de fortaleza institucional de los reguladores; la fortaleza del sistema regulatorio impacta significativamente en la productividad, eficiencia y crecimiento económico de un país, la eficiencia regulatoria no pasa solo por el tamiz de regulación y medidas de desregulación, sino de gobernanza mediante esquemas de participación social coordinada en las decisiones de la Administración pública.

Pero no solo la intervención de los actores sociales es característica de la gobernanza en el órgano regulador, según la OCDE (2010), su funcionamiento debe observar una gobernanza pública adecuada con agilidad estratégica, que consiste en la capacidad estatal para prever y responder con flexibilidad a los desafíos de políticas públicas más complejos, en este sentido, se requieren marcos de referencia para hacer posible una toma de decisiones de calidad y garantizar su implementación a fin de generar valor público.

La regulación es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía, promueva la eficiencia del mercado, protege los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantiza la prestación de bienes y servicios públicos, la regulación tiene en los organismos reguladores

del Estado sus instrumentos de ejecución, los cuales requieren de una arquitectura institucional que combine fortaleza e independencia con el propósito de asegurar el cumplimiento de los atributos y obligaciones del poder público para regular eficientemente un mercado, asimismo de la sensibilidad de incorporar en sus decisiones a la sociedad civil y los agentes regulados; la labor no es sencilla y representa un reto para la Administración pública.⁴⁵

Una de las principales funciones del Estado regulador, consiste en la emisión de reglas claras para los participantes del mercado competitivo, que comprenden herramientas de fomento y prevención que aseguren los umbrales de calidad y certeza de los agentes económicos, que tienden a generar competencia y acceso de inversores en condiciones de igualdad de condiciones para participar en el mercado, en este sentido, podemos hablar de la calidad de actuación o calidad regulatoria de los agentes gubernamentales.

La intervención del Estado entonces se centra en la corrección de las distorsiones del mercado, generando opciones de competencia de los agentes involucrados en la producción de bienes y servicios, y por otro, asegurar la calidad de los productos; un ejemplo de dicha intervención social lo tenemos en las discusiones públicas de las normas oficiales mexicanas y en los procesos de emisión de reglamentos que dan intervención a los actores.⁴⁶

⁴⁵ La OCDE refiere que: Un sistema de gobernanza adecuado, debe contemplar la participación de los reguladores, los regulados, los supervisores y la ciudadanía, por un lado, se requieren agencias reguladoras con fortaleza que les permita dar seguimiento a las políticas públicas de largo plazo y por la otra, es necesario que los supervisores (*oversight bodies*) impidan la emisión de regulaciones ineficientes y eviten la captura regulatoria. (OCDE, 2012)

⁴⁶ Una Norma Oficial Mexicana es un acto administrativo de carácter obligatorio sobre diversas materias, entre ellas alimentos y bienes y servicios, son emitidas por las Secretarías, en la cual tienen cabida las opiniones de los actores regulados, se trata auténticamente de un ejercicio de gobernanza, ya que, si bien éstas tienen menor jerarquía que las Leyes y los Reglamentos, tienen el carácter de obligatorias. Su creación es el resultado de un proceso de consulta y discusión regulado en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (artículos 40 a 51), la cual convoca a los interesados mediante medios oficiales la discusión en paneles organizados por las dependencias gubernamentales (Cofemer, conforme a las atribuciones y el procedimiento contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), el resultado final es un documento con reglas que por su especificidad no cabrían en un Reglamento, y son de carácter obligatorio para el sector, el producto o el servicio discutido.

1.5.1. El desempeño Institucional

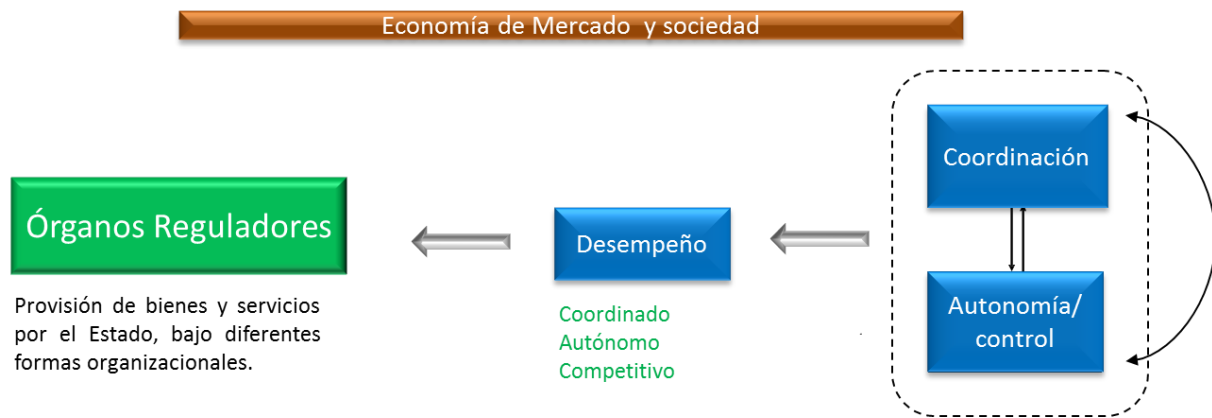
La investigación se centra en definir como las variables de autonomía y diseño determinan el desempeño institucional de los organismos reguladores, el objetivo es determinar la forma en que éstas interactúan para permitir definir si la forma en la cual funcionan y funcionan dichos organismos cumple adecuadamente con el sector que se regula.

Por desempeño institucional se entiende, el grupo de resultados positivos que generan el reconocimiento o condena de los órganos reguladores, que resultan de la interacción de autonomía y diseño institucional expresados entre otros en la efectividad del ejercicio de sus funciones, así como en productos del cumplimiento de sus decisiones estratégicas en materia de rendición de cuentas, transparencia y desregulación.

El desempeño es el elemento dinámico del Estado regulador, si las instituciones no tienen calidad en los resultados generados, deben cambiar y ajustarse a las demandas de los ciudadanos y del mercado, mayor eficacia del agente gubernamental; la eficiencia debe darse en el contexto del Estado de Derecho, cuando el poder público cumple las encomiendas que los ciudadanos depositan en ellas, la relación recursos y las necesidades de la población, nos demuestra una constante en la cual se inserta una nueva visión de la Administración pública más abierta a las demandas de la población.

La naturaleza de los órganos reguladores, pasa entonces por su pertenencia al Estado regulador del cual nos interesa su desempeño, a través de dos de sus elementos característicos destacados en este estudio que son la coordinación y la autonomía, la inclusión de ambas variables no es casual, estos atributos pertenecen a la gestión de órganos administrativos y en el caso de los reguladores constituyen una forma de demostrar su viabilidad, para ello el trabajo propone una sistematización y descomposición de sus elementos y medir conforme a parámetros. La inclusión de las variables de autonomía y coordinación se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 2. Atributos del diseño institucional que explican el desempeño de los órganos reguladores



Fuente: elaboración propia.

La evaluación del desempeño en la administración pública no es nueva, pero si lo es la evaluación de los órganos administrativos en el contexto de la nueva gerencia pública y el Estado regulador, el análisis del desempeño institucional considera la actuación de los agentes estatales, sus interrelaciones y los reportes de desempeño para determinar cómo es su desempeño. La forma de la evaluación considera la creación de indicadores de los componentes de autonomía y coordinación, elementos que definen el desempeño del regulador. La creación de indicadores que nos permitan definir el desempeño, así como un marco en el cual podamos situarlo; para la elaboración de elementos, se toman en cuenta estudios de organismos por parte de la academia (Cofemer, 2011; Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2012; Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2004), la elaboración de un cuadrante de desempeño es uno de los productos propuestos en esta investigación en temas paralelos de la administración privada.

La estrategia de estudio de la evaluación del desempeño de la Administración pública, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, entendida como uno de los instrumentos para llevar a cabo la rendición de cuentas, datos provenientes de evaluación de buen gobierno (Iglesias, 2009; OCDE, 2011), son un referente para el estudio, no obstante se

especifican para su adaptación al modelo de agentes racionales y sus decisiones de política pública.

Si bien la capacidad institucional suele referirse a la posibilidad de imponer la regulación estatal de un ente administrativo a fin de mejorar la gestión, por lo cual se analiza la arquitectura del regulador como una forma de poder determinar si su funcionamiento corresponde a sus expectativas, esto es, si el funcionamiento de éstos en conformaciones anteriores a la reforma del Estado de los ochenta.

Un resultado esperado es que su conformación corresponda a mejores resultados que antes de su conformación, será posible determinar si la respuesta del Estado para adaptarse a las actuales condiciones del mercado y la sociedad ha sido satisfactoria, para ello se considera que la protección de la salud de la población, corresponde a una materia social, la misma tiene implicaciones en el mercado, baste hacer referencia a la gran cantidad de recursos aplicados a su atención para el Estado y sus ciudadanos, además de las implicaciones de la generación y registro de patentes de propiedad intelectual.

CAPÍTULO 2. Estado regulador y la gobernabilidad

La organización de los órganos gubernamentales, ha sido materia de análisis constante en el campo de las ciencias de la Administración pública, no obstante los estudios sobre las nuevas formas administrativas y sus consecuencias en términos del cumplimiento de los objetivos se encuentran en un proceso de descubrimiento (Arellano, 2005; Christensen, 2001; Jordana, 2005; 2007; Esteve, 2007; Levi-Faur, 2010). Una revisión de la literatura sobre la gobernanza regulación demuestra que no existe consenso y si posturas contrapuestas, y para el caso de México, la generación de estudios es mínima entre otras causas por la reciente aparición de los órganos o agencias reguladoras especializadas.

La globalización económica y cambio de régimen de acumulación capitalista produjo fuertes presiones sobre el Estado de bienestar e incrementó la perspectiva neoliberal creando el Estado Regulador y su expresión en órganos reguladores, los cuales se han incrementado a partir de los años noventa en paralelo con las medidas globalizadoras y la transnacionalización del Estado Mexicano.

La buena regulación, atiende a un concepto acuñado por la OCDE para referir al cúmulo de características en países integrantes de la organización, que están acordes con las características ideales de un gobierno virtuosos, con elementos concretos de transparencia, equidad, eficacia y participación ciudadana, que los hace merecedor de estar mejor en los *rankings* de la propia organización.

La OCDE (2012:14)⁴⁷, sugiere que los países que la conforman deben desarrollar una “política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas”, través de los siguientes mecanismos:

⁴⁷ Según la propia OCDE, la regulación es esencial para el funcionamiento de la sociedad y la economía, pero una mala regulación puede imponer costos innecesarios a la sociedad, impedir innovación y reprimir las presiones para la competencia.

“7.3 Se debe considerar entidades regulatorias independientes en las siguientes situaciones:

Cuando exista la necesidad de que la entidad regulatoria sea independiente en aras de preservar la confianza pública;

Si tanto el gobierno como los órganos privados se encuentran regulados bajo el mismo marco y por ende se requiere neutralidad competitiva; y

Cuando las decisiones de las entidades regulatorias puedan tener impactos económicos significativos en las partes reguladas y sea necesario proteger la imparcialidad de la entidad.”

Globalización y gobernabilidad se manejaron de forma conjunta, ya que se consideró que la apertura comercial aunada a mejoras estructurales del Estado generaría las condiciones para llevar adelante los planes y programas tendientes al desarrollo, la reforma regulatoria que reduce la carga administrativa, la reducción de la burocracia y las actividades de gobierno electrónico corresponden a los presupuestos de buena regulación [*better regulation* (OCDE, 2012)] y buscan reducir significativamente los costos de transacción, las reformas simplifican la regulación y los costos administrativos, con ello el actor gubernamental gana reconocimiento y cumple las expectativas ciudadanas y de los actores regulados.

2.1. Naturaleza de la gobernanza en la regulación

La regulación de las acciones estatales es un tema que atañe a la Administración pública que a través del enfoque neoinstitucional analiza la intervención del Estado en la actividad económica y social, el sector público despliega su acción en términos de la generación de instrumentos de control de precios, inversiones, cantidades y agentes regulados, la regulación administrativa se despliega ante las externalidades negativas, los monopolios, la competencia desleal y la asimetría de la información, que va más allá de la regulación tradicional atañe al control de las tarifas, inversiones y entrada de las industrias reglamentadas, pero también tiene un componente de rendición de cuentas ciudadano como

característica de las sociedades democráticas (Uvalle, 2007), tienen la virtualidad de modular la acción de gobierno y sus administraciones a los intereses de los ciudadanos.

La naturaleza de la regulación comprende el de una serie de acciones de naturaleza económica, puesto que al determinar reglas “comunes” para los agentes, genera certeza para los contratos e inversiones, reduciendo el temor a condiciones “ocultas”, que limitan las decisiones de arriesgar su capital, reglas de juego” aseguran el funcionamiento del mercado, a su vez previene conductas abusivas por parte de los agentes dominantes sobre los demás jugadores.

La regulación es una respuesta política del Estado, que delega funciones específicas en órgano regulador de sectores del mercado, estos es, se trata de reguladores no de interventores del correcto funcionamiento de un sector, el objetivo de la política regulatoria es aportar los incentivos para garantizar la eficiencia del *correcto* funcionamiento del mercado; para el cumplimiento de estos fines el Estado implementa diversos arreglos estructurales de cumplimiento entre las que se encuentran la centralización, la descentralización y en la década de los noventa, la regulación mediante organismos técnicamente especializados, órganos reguladores directamente vinculados con en la economía.⁴⁸

La desconfianza en la toma de decisiones del poder público resulta de las sucesivas crisis en las que nuestro país, adiciona con las exigencias del mercado hicieron necesario la generación de esquemas que satisficieran estas demandas. Como consecuencia los políticos se abstienen de intervenir como lo venían haciendo en el ejercicio de funciones “exclusivas” (Páez Pérez, Pedro Nel, Silva Ruiz, José, 2010) y en su lugar promueve la formación de árbitros independientes de su decisión, bajo la forma de agencias independientes o reguladoras.

⁴⁸ Uno de los fines del Estado es la prestación de servicios públicos a que se refieren los artículos 25 al 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son, entre otros, los concernientes a la salud, el trabajo y la seguridad social.

La nueva correlación de fuerzas políticas en México, además de los cambios en la sociedad condicionan una adaptación de las estructuras estatales a las demandas ciudadanas, la neutralidad política es también un presupuesto de imparcialidad del órgano regulador en el cumplimiento de sus funciones imparciales y equitativas.

El principio de neutralidad política se basa en el supuesto de la imparcialidad de los servidores públicos, de tal manera que los cambios de autoridades, la amistad o la filiación partidista entre otras afecten los procesos regulares (Valdés, 2011; Urrutia (2004), enuncia elementos caracterizadores de la captura de los órganos reguladores identificados como fallas de gobierno considerando entre otros a los políticos y burócratas con agenda propia. Las características del órgano regulador tienen entonces en la consulta apolítica y la capacidad técnica que el gobierno considera como prioritaria en el desarrollo de las atribuciones estatales.

La gobernabilidad en el contexto del Estado regulador, es una de las principales aspiraciones del poder político, para ello implementa diversas acciones que tienden a crear escenarios de actuación conforme a principios de eficacia en su desempeño, la organización de la Administración pública es uno de los objetivos del poder público, los órganos reguladores y los constitucionalmente autónomos son expresiones latentes del cambio administrativo.

Lo anterior se presenta conforme al siguiente Gráfico.

Gráfico 3. Estado regulador y órganos reguladores.



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico anterior enfatiza que el contexto económico y administrativo del Estado regulador, se expresa en la generación de agencias reguladoras, y si bien no se pueden trazar líneas exactas de tiempo que dividan un antes y un después, si existen evidencias de la aparición de estas formas organizativas en el contexto del Estado regulador de los años noventa

2.1.1. Estado y externalidades

El desarrollo de un Estado óptimo requiere de adecuados niveles de solidez institucional; la forma en la cual éste asegura condiciones aceptables de funcionamiento es asegurando condiciones justas o equitativas de sus acciones tal como lo determinan las normas institucionales, los beneficios o menoscabo de los intereses de los agentes regulados se expresan en términos de externalidades. Cuando son justas se habla de externalidades positivas, en caso contrario se habla de externalidades negativas; el Estado a través de la Administración pública busca aminorar los costos de los agentes en la producción de bienes y servicios con la única restricción de que sus actividades no afecten el interés público (Buchanan, James M. Gordon Tullock, 1980). Los fallos del mercado son en todo caso producto de aspectos coyunturales ajenos al actuar del poder público y cuando se presenten merecen de toda la atención del poder público el cual puede implementar medidas correctivas haciendo uso de su poder coactivo como rector del desarrollo.

Las actividades sustantivas de información, fomento e inspección atribuidas a la Administración pública son atributos de que el Estado dota al regulador de atribuciones que le permitan corregir las externalidades negativas. La posibilidad del uso discrecional como resultado de la especialización del regulador es un elemento que origina medidas de control, no obstante es un presupuesto del funcionamiento del regulador de autonomía y desplegar de mejor manera sus atributos.

La atención de las externalidades por el poder público no se limita a la determinación de precios “justos”, sino a la generación de condiciones para la inversión, como he

mencionado la intervención estatal se vuelve compleja ya que debe mediar las condiciones de competencia con el cumplimiento de sus cometidos constitucionales de protección a los intereses ciudadanos, la justificación en la actualidad reconoce que la “retirada” del Estado no pasa por el incumplimiento de sus atribuciones originarias.

Las tareas de regulación del Poder público son complejas y especializadas, la administración pública por tanto debe tener altos niveles de expertis técnico en el área de su competencia. El nivel de eficiencia que garantice un buen desempeño en la concepción moderna de la intervención del mercado (Arellano Goult, David, Manuel Alamilla Ceballos Alejandro Campos García , 2005).

2.1.2. Estado y la regulación de carácter social

Los sectores económicos en donde se han creado órganos reguladores, se pueden clasificar desde la óptica del propio Estado Mexicano, como reguladores de los ámbitos sociales, económicos y financieros (Cofemer, 2011), aquí los reguladores de los ámbitos sociales resultan relevantes puesto que a la par de la regulación de sectores que tienen consecuencias directas en el nivel de vida de la población, los mismos tienen la obligación de generar condiciones de certidumbre respecto a su papel en sectores como el de la vivienda, la alimentación y la salud, además de la relevancia como reguladores económicos, los reguladores tienen incidencia directa en la vida y en la salud de los ciudadanos.

Con base en el reporte de la OECD (2011), desprendemos las siguientes definiciones o subespecies de órganos reguladores del Estado, como organizaciones competentes en la elaboración de normas específicas de la industria y su vigilancia.

Los reguladores sociales (Cofemer, 2011), se asocia a la atención de rindan cuentas de su áreas sensibles a las fallas en el suministro de la información por parte de los sectores regulados, que requiere de una acción decidida por parte del Estado para asegurar el

cumplimiento de las restricciones que no pongan en riesgos la integridad o la salud de las personas. Por ejemplo en materia de salud, se crearon en 2001 la Cofepris de la Secretaría de Salud, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), los cuales tienen competencia en la regulación de sectores y productores de insumos que estarán en contacto directo con las personas y en donde por regla general impera el bienestar general para la el conflicto pretensiones entre productores y consumidores.

Una diferenciación en relación a la denominación de órgano colegiado y órgano ejecutivo, esta se puede apreciar cuando la dirección del órgano regulador se deposita en una persona o en un grupo de personas que ejercen la dirección y la designación; en reguladores como Cofepris y Senasica se depositan en una sola persona bajo la denominación de Comisionado Federal o Director en Jefe, nombrados por el Ejecutivo Federal o el secretario respectivamente, a diferencia de otros reguladores principalmente los económicos donde la dirección se deposita en una junta directiva, mediante alguno de sus miembros en periodos rotativos como en el Banco de México, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.⁴⁹

2.1.3. Gestión de riesgos y gobernanza

Otra medida de la política regulatoria, la constituye la desregulación, la cual se refiere a una estrategia orientada a favorecer la competitividad que alude a la disminución o supresión de la regulación como transferencia de poder hacia agentes económicos, técnicos u otras instancias de la sociedad civil. La desregulación motivada por deficiencias de gobierno⁵⁰.

⁴⁹ La generación de mayores niveles de independencia en la dirección de órganos reguladores, se desprenden cuando estos son cuerpos burocráticos que designan mediante reglas formales a uno de sus miembros como representante, reservándose los electores la calificación de ciertas atribuciones que por su importancia deben revisar y aprobar todos sus miembros, en una toma de direcciones colegiada.

⁵⁰ Era común encontrar que un mismo proceso lo regularan con diferentes normas, más de dos instancias y órdenes de gobierno, en múltiples ventanillas y con requisitos duplicados e inverosímiles; se buscó entonces optimizar las reglas formales, revisando su contenido y haciendo flexible y específica su implementación.

En 1989, México lanzó su primer programa explícito de reforma regulatoria para mejorar el desempeño económico y estimular la iniciativa empresarial.⁵¹

La desregulación no es como pudiera pensarse el contrario de la regulación, puesto que la misma alude a una condición de diversidad normativa resultado de la discrecionalidad del Estado de bienestar, generaba una multiplicidad de reglamentos que duplicaban la regulación existente, sin pasar por el proceso formal de generación de normas⁵². La desregulación regresa sobre sus antecedentes para regir las transacciones comerciales con instrumentos claros, técnicamente precisos y homogéneos para los agentes con el fin de dar certidumbre y generar condiciones óptimas de cumplimiento, pero también de generar condiciones de compromiso de los actores a través de su intervención en la emisión, pero también de la libertad de mercado y promoción de la competencia y responsabilidad de los regulados.⁵³

Una forma de desregulación se vivió en el periodo de adelgazamiento del Estado de los años noventa, y otra durante la reforma administrativa a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo reformada en el año 2000 mediante la adición de Título Tercero A, “De la mejora regulatoria”, en donde se establecen reglas para la emisión de la normatividad a cargo de la Administración pública centralizada y paraestatal, y las obligaciones de analizar la regulación existente y la que se pretenda implementar, bajo criterios que permitan identificar mayores beneficios que costos económicos y sociales a través del manifiesto de

⁵¹ El programa abarcó tres etapas: desregulación sectorial, seguida por las mejoras a los marcos regulatorios sectoriales basados en la revisión, la transparencia y la consulta. La capacidad gubernamental para aplicar e instrumentar la política regulatoria ha mejorado en los últimos seis años mediante la promulgación de leyes (como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización) para mejorar las acciones de gobierno y otros aspectos de desempeño regulatorio (OCDE, 2000: 10).

⁵² La creación de lineamientos, políticas y reglas internas son ejemplo de esta práctica o la participación dentro del Consejo Mexicano de la Publicidad. En el IMSS se realiza el “trámite más inútil”, determina la SFP, La Jornada 9 de enero de 2009. Como ejemplo de ello está la consulta del Instituto Mexicano del Seguro Social en el “trámite más inútil”, la simplificación de trámites en la Administración Pública Federal.

⁵³ Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el registro federal de trámites y servicios, y la aplicación de medidas de política regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos DOF el día lunes 25 de junio de 2001.

impacto regulatorio, instrumento que corresponde a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.⁵⁴

La muestra real de los esfuerzos de coordinación no podrá ser conocida en situaciones que pongan a prueba las estructuras administrativas, no obstante su previsión da muestra de una percepción de los gobiernos de elementos reales existentes que los obligan a determinar medios para su atención; uno de los medios para atenderlo es mediante la regulación para la prevención a través del monitoreo permanente de las posibles contingencias que se pueden presentar en la atención de la materia de especialidad.⁵⁵

Las funciones reguladoras y los órganos de garantía se sustraen a la propia Administración Pública y aparece en escena ese tipo extraño de instituciones que algunos han caracterizado (con no excesivo acierto nominal) como «Administraciones independientes». La condición vicarial típica de la Administración Pública también fallece por completo con la consolidación de esta constelación de instituciones que pululan alrededor del Poder Ejecutivo, pero que no son parte de este. En efecto, estas «autoridades independientes» ya no dependen del Poder Ejecutivo (Gobierno), sino que, al menos formalmente, se les otorga un estatus de «autonomía» o, mejor dicho, «de independencia» del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública. Esas nuevas autoridades independientes cuestionan frontalmente el papel del Legislativo y del Ejecutivo, encajan de forma muy compleja en ese modelo de «colaboración de poderes» que resulta ser el régimen parlamentario asentado en buena parte de los países europeos continentales, así como sus decisiones y actos son objeto en algunos casos de «aforamiento especial» (se conocen por determinados Tribunales) y suponen por tanto

⁵⁴ En materia de tabaco, se establecieron varios convenios entre la Secretaría de Salud y la industria en ese ramo; el 1 de enero de 2003 entró en vigor el Convenio adicional a la legislación vigente sobre publicidad de productos de tabaco. En este convenio destaca la restricción de realizar publicidad especialmente atractiva para menores de 18 años, mostrar celebridades, sugerir que la mayoría de las personas fuman e incluir dibujos animados o caricaturas. Los alimentos chatarra en México, Regulación publicitaria y autorregulación, Carola García Calderón, Revista Derecho a Comunicar, Número 2, Mayo - Agosto 2011, p. 185.

⁵⁵ En el sentido frecuente del término, la regulación se define como la acción de fijar mediante reglamentos o el conjunto de reglamentos normados a fin de que los interesados conozcan los alcances, límites y eventos dentro de su campo de conocimiento; en estricto sentido se norma para evitar conductas discrecionales y obedecer al principio de legalidad y certeza jurídica que son garantías en términos del texto Constitucional. En los mecanismos de la normatividad, el reglamento evoca, en sentido clásico, una decisión administrativa que normaliza atribuciones y esclarece la intervención de los interesados; las normas reglamentarias son textos de aplicación de leyes o normas jurídicas que intervienen en los ámbitos donde existe un poder reglamentario autónomo en el cual no hay intervención legislativa.

un medio de «relativizar» el control de sus disposiciones y actos por el propio poder judicial, mediante una atribución del control jurisdiccional a determinadas instancias judiciales que, en no pocas ocasiones, actúan con especial deferencia o complacencia frente a la institución que deben controlar. (Asensio, 2016, p. 25):

La regulación corresponde a la acción estatal que determina mediante reglamentos o su conjunto, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores de la economía⁵⁶, North (1990) sugiere que este marco es aplicable al análisis institucional identifica como el cúmulo de reglas formales interdependiente de producción de rendimientos crecientes; la regulación pasa de ser un elemento formal, a una condicionante de la generación de condiciones que pueden facilitar y hacer propicios los bienes y servicios.

La regulación en el sentido moderno se refiere al conjunto de medidas formales e informales de la Administración pública en el marco del Estado de derecho, a fin de generar las condiciones de certeza, predictibilidad e incentivos de la participación del mercado y la sociedad en pro del desarrollo y la competitividad del país, es por tanto un término plurinacional que se refiere a la participación del Estado en acciones de desarrollo pero no exclusivamente de regulación.

La regulación es entonces más que reglas formales, una serie de incentivos que generan condiciones de inversión competitivas. Por el contrario la deficiencia de éstos en la credibilidad de las normas informales genera mercados imperfectos y estamos en presencia de fallas regulatorias, en esta existen mercados son deficientes o fragmentados, evaluaciones subjetivas dominan información objetiva, y consecuentemente los costos de transacción son altos. La combinación de regulación y los mercados óptimos explican según North (1990), las diferencias sustanciales que se observan entre sociedades funcionales y los sistemas de bajo rendimiento. La idea central del argumento de

⁵⁶ El fenómeno de la adopción de las políticas regulatorias en Inglaterra y los Estados Unidos, consideró reformas a las reglas formales, aunados a mayores impuestos y reducción burocráticos.

regulación⁵⁷ es aumentar rendimientos de institucionalización, es poner de relieve el papel de los incentivos regulatorios como una fuerza motivadora del desarrollo (Scott 2008: 123).

A la fecha no se puede hablar de una evolución de los órganos reguladores, ya que se presenta el diseño original, se considera que dichas organizaciones son relativamente jóvenes por lo cual no se puede hablar de cambios sustanciales y si de la discusión permanente en su estructura o de la duración en el encargo. En este caso se encontraría el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, respecto del encargo de su Consejo, o las discusiones por los partidos políticos respecto del nombramiento de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral y por tanto el regulador propuesto Cofepris respecto de su principal que es la Secretaría de Salud federal..

2.2. Formas de intervención de la regulación y la sociedad civil

La participación ciudadana, es un componente de la gobernanza regulatoria y propicia esquemas de involucramiento de la sociedad en las decisiones de los órganos estatales, este elemento será motivo de análisis dentro de los componentes de los órganos reguladores. La sociedad civil se ha asegurado un lugar en los órganos deliberativos de las agencias reguladoras, bajo diversos esquemas de participación (*stakeholders*), como consejeros ciudadanos miembros de los comités consultivos, testigos sociales, en procesos de desincorporación y obra pública (Armando Alcántara-Santuario, Verónica Marín-Fuentes, 2013).

La participación ciudadana se entiende como la acción individual o colectiva que tiene como interlocutor al Estado y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda gubernamental en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas. La forma en que el Estado regulador promueve la participación ciudadana mediante la generación de diversos espacios en los que las personas se informan y expresan sus opiniones, tales como los

⁵⁷ Scott, W. Richard (2008), *Institutions and organizations*, Thousand Oaks: Sage.

órganos de participación, la rendición de cuentas y la contraloría social, como herramientas para orientar y evaluar el involucramiento de la sociedad en la actuación gubernamental.

La acción colectiva tradicionalmente se refiere a la organización estatal (Olson, 2000), la distinción es que a instancias del propio órgano gubernamental se crean espacios para la participación ciudadana. La participación ciudadana implica gobernanza, legitimidad e inclusión de la ciudadanía. Reconoce la existencia de intereses paralelos por parte de la ciudadanía o los agentes interesados en la gestión del órgano regulador, es un imperativo de actuación exigido por los organismos internacionales como señal de buena gobernanza y la aproximación a los puntos de vista en una relación directa con los regulados (OCDE, 2012; BID, 2015), la relación de jerarquía y de una autoridad lejana, puesto que existe aproximación, cooperación y coordinación, que se hacen posibles en el sistema democrático.

Figuras como los consejos de participación, y la expectativa de que miembros de la sociedad civil formen parte en alguna parte de los procesos de toma de decisiones y ejercicios de gobierno, es un ejercicio virtuoso de las modernas democracias y los órganos gubernamentales incluyen a los ciudadanos, en un ejercicio lineal de explicación las conformaciones administrativas los integran cada vez con mayor frecuencia en sus órganos de gobierno.

2.3. Desconcentración y descentralización

Las agencias reguladoras, asumen la forma de organismos desconcentrados o descentralizados, la desconcentración es una figura administrativa de la administración pública federal centralizada, formada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el artículo 18 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el que determina que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y

tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.⁵⁸

De lo anterior, se desprende que la figura de la desconcentración se inscribe en una atención centrada de los asuntos de competencia de las Secretarías, lo cual en principio nos coloca en la situación de que estas comparten la competencia en la atención del despacho de los asuntos, lo cual ha sido motivo de cuestionamiento puesto que de inicio formalmente existe una delegación y por tanto dependencia del organismo regulador respecto de la Secretaría, no obstante como un actor racional ello no es suficiente para considerar una dependencia total, puesto que éste requiere de independencia para legitimar su actuación (Levi-Faur, 2003; Gilardi & Maggetti, 2010), para cumplir con la exigencia de adecuados estándares de desempeño de la asignación de mandatos y resolución de asuntos.

La LOAPF también regula lo relativo la administración pública centralizada, indicando que esta se constituye por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, a su vez el artículo 45 de dicha ley determina que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.⁵⁹

El requisito de creación por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, fue la práctica que generó la creación masiva de organismos por parte del Ejecutivo que he referido en líneas anteriores, pero la creación de agencias con estatus

⁵⁸ El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine de conformidad con las disposiciones legales aplicables. A su vez, el artículo 45 del mismo ordenamiento define como organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propias, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

⁵⁹ Petróleos Mexicanos y Leche Industrializada Conasupo, por ejemplo, empresas sectorizadas a las Secretarías de Estado, pero con independencia financiera.

de reconocimiento constitucional con base en presupuestos de la mayor capacidad de ejercicio independiente.⁶⁰ Aquí es conveniente precisar, que la división de poderes no reconoce la virtualidad de un “cuarto poder”, y si la Constitución reconoce la creación de órganos reguladores constitucionalmente autónomos, la doctrina y la práctica internacional, como en el caso de los Estados Unidos, limita criterios jurisprudenciales que dichos órganos, independientes de los poderes tradicionales, por su reconocimiento de autonomía, su función regulatoria se encuentra de alguna forma bajo la “supervisión” de uno o más de los tres poderes tradicionales.⁶¹

Ahora bien, si la creación de órganos reguladores representan la generación de nuevas conformaciones que pueden representar externalidades de invasión de competencias al tener atributos que van más allá de las políticas públicas y pueden generar regulaciones cusilegislativas y jurisdiccionales (Roldán Xopa, 2012:234) de carácter pragmático, que la doctrina ha advertido como “invasión” de la clásica división de poderes, pero que por razón de una adaptación al sistema mexicano cumplen con el Estado de derecho ajustando su actuar a la normatividad.

Para el caso del regulador social en salud, éste articula un sistema federal para gestionar proyectos comunes a los tres órdenes de gobierno, se pretende que un órgano federal pueda efectuar las gestiones de conciliación de los intereses divergentes o no alineados de los tres diferentes órdenes de gobierno (Cofepris, 2001; Cofemer, 2011)⁶², a su vez, cada orden de gobierno alinea las competencias atribuidas por el poder público a fin de cumplir con las

⁶⁰ A la fecha tienen ese estatus las universidades a las que la ley otorgue tal carácter, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

⁶¹ En Estados Unidos la agencia reguladora FDA, la cual regula al sector farmacéutico. Así, importaciones y exportaciones en las cuales intervengan empresas farmacéuticas toman como referencia las aprobaciones del regulador. “Por ejemplo, en 2008, los Estados Unidos importaron más de \$5.000 millones de productos alimentarios provenientes de China (aproximadamente el 6 por ciento, en valor en dólares, del total de las importaciones de alimentos a los Estados Unidos ese año), casi \$700 millones de productos farmacéuticos 21 y más de \$3.000 millones de dispositivos médicos.” (EE.UU., 2011)

⁶² Por ejemplo en el ramo de la salud pública en materia de riesgos sanitarios el regulador Cofepris celebra Acuerdos de coordinación con las entidades federativas que tiene por objeto la aplicación de recursos federales y estatales en la generación de Laboratorios Estatales de Salud Pública, para que de forma conjunta y coordinada se realice la protección contra riesgos sanitarios.

funciones de poder público. Se trata de la gestión administrativa de las distintas capacidades a través del ejercicio coordinado mediante acuerdos de coordinación. Se trata de llevar a cabo una gestión institucional a fin de desplegar la acción administrativa de acuerdo a sus competencias de manera coordinada.⁶³

La organización administrativa tradicional considera la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal tal como lo indica el artículo 40 Constitucional; nuestro país es una república federal en el terreno formal, en los hechos se caracteriza por una fuerte tendencia hacia el centralismo. El federalismo acotado por el intervencionismo de los órganos reguladores federales y sobre todo, por la asignación de recursos y la definición desde el gobierno federal, de las prioridades del gasto público y en general los gobiernos locales es débil.

La importancia de la discusión centralismo - federalismo en el contexto del regulatorio, se expresa en la siguiente reflexión:

La centralización de las actividades reguladoras en los organismos multisectoriales es un aspecto interesante del surgimiento del Estado Regulador y abre una ventana a una mejor comprensión de la política de diseño de instituciones. El nuevo Estado regulador representa un cambio, de hecho una transformación, de la antigua burocracia weberiana. Al separar la prestación de servicios de la reglamentación, la regulación de la formulación de políticas, y los políticos de las funciones de gestión y de reglamentación, el Estado Regulador tiende a aumentar el grado de fragmentación en la elaboración y puesta en práctica de políticas y estructuras institucionales (Levi-Faur y Gilardi, 2004).

⁶³ En el marco federal existe un gobierno nacional que ejerce un poder general en todo el territorio, pero que permite que las Entidades Federales, tengan autonomía en lo correspondiente a su régimen interior; existen dos órdenes de gobierno subordinados, pero coordinados entre sí, el de los Estados y el de la Federación; los Estados son autónomos, y por lo tanto tienen leyes propias; los funcionarios de los Estados no dependen de las autoridades federales; los Estados deben poseer los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades y no depender del nivel federal y los Estados intervienen en las reformas constitucionales.

Los órganos reguladores no son ajenos a esta discusión de la distribución de atributos en el federalismo, de hecho son el brazo ejecutor de las políticas de regulación, y han sido señalados por intervenir directamente atropellando competencias del ámbito local, no obstante la incapacidad de esos niveles de gobierno para atender adecuadamente las demandas de la sociedad.

2.4. Organización de la Función regulatoria

Las organizaciones sometidas a condiciones similares adquieren una forma homogénea en procesos competitivos (DiMaggio y Powell, 2001), la coacción, la norma y los mecanismos miméticos son elementos que condicionan legitimidad y funcionalidad. Mediante la adaptación de estructuras a órganos de gobierno exitosos se adquiere legitimidad, la formación de organismos reguladores en países como Estados Unidos o Inglaterra los cuales han tenido históricamente una labor exitosa en el ámbito de la regulación de los servicios públicos, fue un elemento para su implementación en los países desarrollados posterior a la crisis de la década de los ochenta, que referí, con variaciones de su sistema político este modelo se adoptó en la administración de éstos países.

La denominación de agencias de regulación, es una forma de identificar que nos estamos refiriendo a cierta estructura organizacional de órganos reguladores. Por ejemplo, varios de los reguladores -Comisión Federal de Competencia, Cofepris, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Seguros y Fianza--, son identificados como comisiones, sin que ello signifique más que tener la simple denominación, puesto que no todos tienen como órgano directivo una comisión formada por varios miembros, sino en ocasiones tienen un solo titular, el elemento es que bajo el paraguas del concepto, se ubican en el escenario administrativo como órganos modernos y es subjetivo que les provea de cualidades especiales se asociación en escenarios de órganos dotados de legitimidad.

El tamaño de la organización es otro componente que nos proporciona elementos cualitativos de la amplitud de las funciones, el número de servidores públicos, el presupuesto asignado, la posibilidad de recuperación de activos por concepto de derechos o servicios propios, la dotación material y la amplitud de mandatos que combinados dan forma a su estructura, aunque estos y otros componentes de los procesos de legitimación en la organización, aquí nombrados no pueden ser simplemente afirmados, están sujetos a evaluación mediante la evidencia empírica en el proceso de investigación.

Por otra parte y acorde con la hipótesis que sostiene que los factores institucionales que determinan que la actuación efectiva de las agencias regulatorias del Estado, son el grado de autonomía y diseño institucional, de tal forma que a mayor nivel de autonomía y coordinación de agencias reguladoras estatales, mayor actuación efectiva y cumplimiento de los objetivos del órgano regulador, condiciona la efectividad de los incentivos y penalidades de las reglas formales e informales, con atributos de autonomía y coordinación para un adecuado nivel de fortaleza institucional.

El contexto de funcionamiento de las agencias regulatorias significó una nueva forma de relacionarnos con la Administración pública, la cual pretende ser más receptiva a las demandas ciudadanas y los arreglos institucionales en las agencias reguladoras tienen el objetivo de eficientizar la prestación de bienes y servicios (Castiglione, 2012), en este campo de discusión, que se pretende profundizar en los atributos de las agencias de regulación, como son la autonomía y la coordinación o dotación de recursos institucionales, con los cuales son dotados por el poder público para cumplir con sus responsabilidades.

En el esquema privan regulaciones que intentan un ambiente económico estable que incentive y promueva la intervención de los actores económicos, proveyendo en la esfera administrativa mediante organizaciones administrativas fuertes, estables y predictibles que se ajustan a la ley, asimismo un esquema confiable de procuración de justicia para hacer valer los reclamos en caso de que los agentes económicos consideren injustas las medidas producto de la competencia de las agencias.

2.4.1. Regulación y desregulación

Las nuevas condiciones, producto de la apertura comercial y la actividad que antes desarrollara el Estado interventor, requirieron de una forma de regular que se adaptara a las nuevas condiciones de la sociedad y el mercado como rector de la materia de especialización y que por otro promoviera la inversión, el desarrollo y la competitividad del sector (Majone 1993; 1998), la magnitud del cambio implicaba la generación de incentivos para los diferentes agentes de la actividad económica además de atender los efectos no deseados que el diseño institucional pudiera generar.

Por otra parte, la regulación tiene una doble faceta, en la emisión de normas y por el otro la desregulación, como una forma de regular, porque si su finalidad es eficiencia de la actividad económica para corregir las fallas de los mercados mediante la creación de reglas formales (Cofemer, 2011; Cofemer, 2012; OCDE, 2012), la desregulación es un concepto que comprende todas aquellas medidas de supresión de restricciones de gobierno que de manera ostensible interrumpen o dificultan el libre intercambio de mercancías, en el marco del Estado de derecho y bajo supuestos de legalidad y equidad; esto es, las medidas de flexibilidad a cargo del gobierno se corresponden con medidas producto de evidencias objetivas que demuestran la necesidad de la implementación de las medidas de mejora, producto de la intervención de diferentes agentes además del gobierno como los regulados y la sociedad en la implementación exitosa de las medidas.

Los dos extremos de la nueva intervención estatal mediante la regulación y la desregulación, tienen por objeto la flexibilización de esquemas de gobierno eficaz con la participación de la ciudadanía (OCDE, 2012), entre los cuestionamientos se pide que la desregulación requiere la introducción de mecanismos de control que permitieran garantizar la protección de los consumidores y asegurar la calidad de los servicios, no obstante lo que queda claro es que dichas medidas son transitorias y se justifican solo en la medida que proveen de soluciones justas, transparentes y con el propósito del interés colectivo; el caso

contrario se coloca en la línea la falta de ética, la corrupción y la opacidad, contraria a los propios principios de existencia de los reguladores y sus medidas de desregulación.⁶⁴

A manera de ejemplo, el órgano regulador sectorial en salud que tiene a su cargo el fomento sanitario, que consiste en las acciones tendientes a promover la mejora continua de las condiciones sanitarias de los procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades que puedan provocar un riesgo a la salud de la población, mediante esquemas de comunicación, capacitación, coordinación y concertación con los sectores público, privado y social y otras medidas no regulatorias, las acciones descritas no se desarrollan en ámbitos gubernamentales exclusivos, sino que se plantea la posibilidad de consulta con los actores de interés para el proceso regulatorio través de coordinación como los acuerdos de desregulación y los compromisos unilaterales de observancia, como el compromiso de no distribuir refrescos en las escuelas a instancia de los propios productores.

Un desempeño eficiente es el resultado de implementación de adecuados formatos de regulación, por el contrario, deficientes niveles de regulación generan debilidad institucional y disminución de la legitimidad de las acciones del regulador (Cofemer, 2011), los productos esperados son la activación de los sectores productivos.

2.5. Calidad del Estado y la rendición de cuentas

Las agencias regulatorias se encuentran sujetos a diversas exigencias de gobierno eficaz relacionados con las obligaciones del Estado democrático como la rendición de cuentas, la transparencia y el desarrollar sus acciones en el marco normativo al cual responde su diseño institucional, la expectativa de generar los resultados esperados ha sido asociada a niveles adecuados de autonomía y coordinación institucional (Jordana, Jacint; David Levi-Faur,

⁶⁴ Como ejemplo de medidas “buenas”, que se tiñeron de suspicacias, se encuentra la aportación por un Convenio entre la Cofepris y las tabacaleras para aportar un peso de 2004-2007 para atender enfermedades relacionadas con el consumo, quedando la administración como depositaria del dinero recaudado, no obstante la falta de instrumentos de transparencia generó su cuestionamiento y posterior derogación por haberse asociado a malas prácticas, captura y favoritismo hacia ciertas empresas productoras.

2005). Se parte de la idea de que mientras mayores sean los atributos asignados al regulador, mejores serán los resultados de este.

En cuanto al control este es regido por los sistemas formales, y en específico aquel que se refiere al mandato constitucional con principio de legalidad, que consiste en que las atribuciones y atributos de los organismos públicos contempla en leyes, reglamentos y normas procedimentales que hayan seguido para su emisión el procedimiento formal y que sean del conocimiento público, que se cumplan el principio de publicidad (Roldán Xopa, 2004).

El principio de legalidad, en la formación del organismo regulador se traduce en que no solo sus funciones traducidas en actos del Estado, sino su conformación orgánica contempla los instrumentos normativos que le dan origen, su conformación y atributos por tanto, pueden ser rastreados en principio en los alcances que genera para éstos el poder legislativo, pero también en las discusiones y debates que para su conformación se dan en Legislativo, o en el órgano deliberativo de creación de normas.

La norma provee de la información necesaria, lo que procede entonces es analizar la organización de los órganos reguladores en dichas normas, las cuales además de los elementos de estructura o directorio, deben contener las previsiones respecto de los recursos humanos y materiales que provean las condiciones de funcionamiento para la organización; el esquema moderno del regulador considera que en base a imperativos de eficiencia de personal y objetivos, su labor se debe orientar a un esquema de evidencia científica para la toma de decisiones (Esteve Pardo, 2007).

Otros controles son los que ejerce el Poder Legislativo sobre los órganos de gobierno gubernamentales, en temas sensibles para la población, así como la expectativa de generar nuevas normas que inciden en el ámbito de competencia del regulador y otras en donde se estudia la pertinencia de la regulación mediante el consenso y revisión de iniciativas de

leyes y adaptación del marco regulatorio nacional e internacional; en ese sentido, es permanente el contacto de ambas instancias de gobierno de las acciones del mercado.

El control que ejerce el Poder Judicial, atañe también al cumplimiento y observancia del regulador del marco Constitucional y legal a que se encuentra permanentemente sujeto mediante las controversias de orden judicial que se ventilan en los tribunales federales y locales y que presentan directrices de cumplimiento efectivo de las disposiciones legales.

En materia de transparencia, las agencias reguladoras al igual que las de la administración pública en su conjunto se encuentran son autoridades obligadas en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; esta herramienta reconoce a los ciudadanos conocer las acciones del regulador sectorial en términos de Ley⁶⁵, es una limitante de discrecionalidad de las acciones ajenas a las funciones legales del regulador.

La rendición de cuentas y la posibilidad de evaluación del desempeño del aparato estatal corresponden a un esquema de democracia moderna, la posibilidad de que el Estado intervenga en el mercado mediante la imposición de impuestos, y restricción de autorizaciones de licencias y autorizaciones.

2.5.1. Calidad de los servicios Estado y creación de órganos reguladores en México

El cambio de la prestación de servicios por parte del Estado, a la regulación, en donde actúa como supervisor y promotor del desarrollo, requiere ser experto en su materia; la calidad es también uno de los atributos que debe cumplir el regulador, por el contrario, los órganos reguladores se caracterizan por la especialidad sobre los temas que regula pues de ello depende la fortaleza de las decisiones que desarrolla, el regulador debe ser profesional y competente en el ejercicio de sus atribuciones; pues el desarrollo de su intervención

⁶⁵ Índices como los relativos al número de solicitudes, recursos de revisión y solicitudes denegadas son elementos a considerar para conocer su actuación.

requiere tratar sistemas complejos mediante regulaciones prácticas que impliquen los menores costos.

La delegación que realiza el gobierno a agentes políticos puede ayudar a conocer la verdadera estructura de costos de las empresas cuando se busca regularlas; a partir de un modelo de supervisión en el que se considera un problema de provisión de un bien público por una firma que cuenta con información privada, se encuentra que la delegación a políticos especializados, cuando los incentivos son mayores que los costos de transacción en base al interés general. La transparencia de las decisiones del regulador provee de los elementos necesarios para la corrección de la acción pública.

Un deficiente *expertis* del regulador tiene implicaciones amplias. Los costos de transacción que decisiones equivocadas representan en los bienes de los regulados es incalculable. El escenario, de un funcionamiento capturado genera desconfianza, y evita la virtualidad de la integración de los productos nacionales; la certeza de las decisiones del regulador avala la inversión, pues la credibilidad de las reglas de propiedad y la equidad entre los regulados.

En el fondo de la actividad regulatoria del Estado subyace un elemento de racionalidad económica y de justicia social, puesto que dicha actuación debe soslayar cómo los costos de transacción deben ser lo suficientemente atractivos para los inversionistas, pero también como la labor del mercado debe implicar beneficios para los ciudadanos (North, 1989), ello supone una tensión permanente entre los actores por los factores contrapuestos, puesto que la actuación del regulador implica en mucho que cumpla sus mandatos “favoreciendo” a unos u a otros.

De singular importancia es el reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en el criterio de jurisprudencia, bajo el título” *Estado regulado, el modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución*

Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁶⁶, reconoce la existencia de un sistema positivo acorde con el precepto Constitucional.

La jurisprudencia refiere a las siguientes características:

1.- Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (por el funcionamiento de mercados complejos);

2.- Mediante la creación de agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de temas especializados sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas;

3.- La idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional;

4.- Por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo; y

5.- La existencia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

Como se aprecia, la corte hace un pronunciamiento que reconoce la irrupción de órganos administrativos que irrumpen en la escena administrativa de forma diferente a una que podemos denominar “tradicional”, aunque además de reconocer su naturaleza administrativa, la Corte previene que ello no socaba el principio de división de poderes, pues éstos entes no invaden competencias legislativas, -ni ejecutivas per se-, y por tanto

⁶⁶ Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación Publicación el 22 de enero de 2016; puede ser consultarse en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/tesis.aspx> =; consulta del 12.06.2016.

tiene luz verde para funcionar regulando el funcionamiento de los que denominados mercados complejos.

El reconocimiento que hace la corte, aclara el escenario sobre una discusión abierta sobre nuevas formas institucionales, la misma no llena el vacío de varios cuestionamientos latentes en el ámbito administrativo, como sería los relativos a los medios institucionales para asegurar el control de los órganos independientes, así como una estructura de rendición de cuentas y las posibilidades de captura de la encomienda institucional, interrogantes que están en el aire, aunque el pronunciamiento que hace la corte no viene sino a corroborar los postulados aquí sostenida de que las agencias reguladoras representan una nueva forma de atender las competencias estatales regulatorias.

2.5.2. Estado, competencia y libre mercado

La modernización de los sistemas relacionados con la atención de las necesidades sociales se enfrenta a una modernización en todos los ámbitos de la sociedad y en nuestro país resulta además una obligación de carácter constitucional. La acción estatal se centra en la generación de estructuras que responden al imperativo de gobierno de generar condiciones de desarrollo y aminorar las fallas de mercado mediante la conformación de nuevos esquemas de gobernanza. Entonces las fallas de gobierno serían disminuidas por estructuras administrativas de regulación.

El Estado que nace como producto de la transformación política, jurídica, económica y social es el regulador, que es, ante todo, el estado social de derecho, que utiliza nuevas técnicas de intervención, supervisión en la actividad económica, que desarrollan los particulares, creando autoridades administrativas con autonomía, a quienes se encomienda la misión institucional de regular, limitar la prestación de las actividades económicas de interés general.

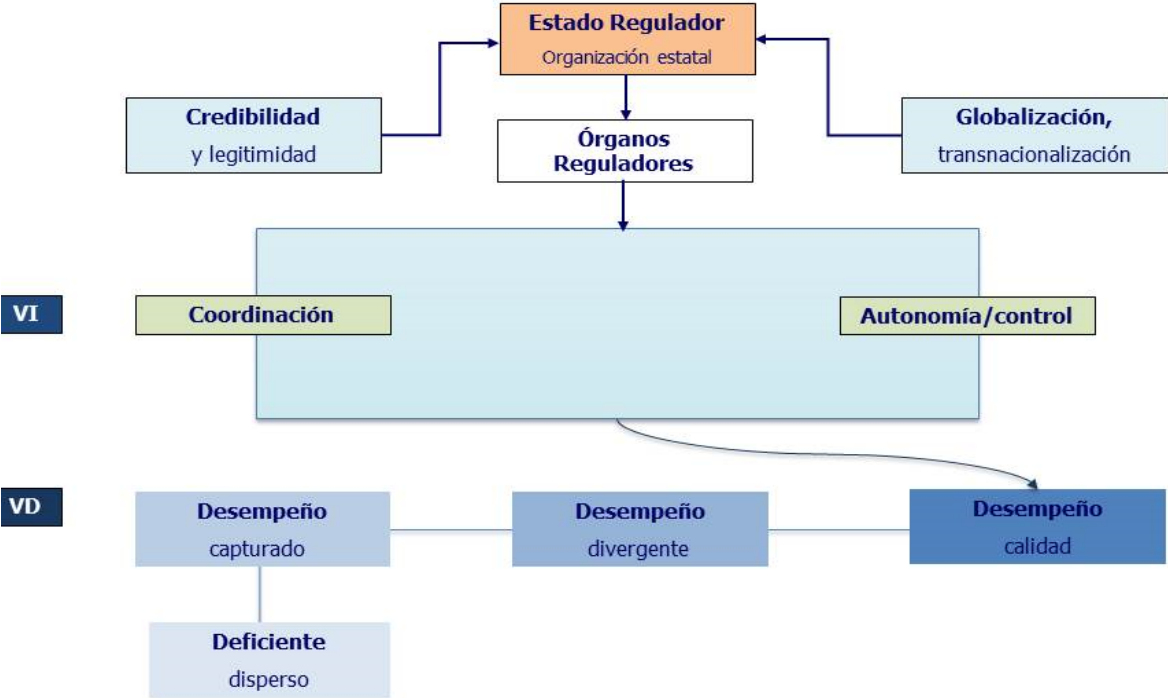
Los principios de organización administrativa es la delegación de las funciones, mediante el cual la administración desconcentra o descentraliza sus funciones en órganos que comparten sus atribuciones, eEstos y otro atributos del regulador corresponden a la necesaria definición de la unidad de análisis relacionada con el objeto de estudio y la pregunta inicial y delimitar el campo de estudio.⁶⁷

La relación del Estado con el sector privado se da a través de sus órganos reguladores, pues mediante ellos el poder público ejerce sus funciones de regulación y gobernanza; las interrelaciones entre éstas corresponden a una nueva relación en la cual los flujos de información buscan generar certeza en los actores. Normatividad en términos de costos – beneficio debidamente determinados y para los agentes la certeza de que las regulaciones son justas, intervienen como factores generadores del desarrollo. Existe certeza de que los costos que dan lugar a la regulación son los más adecuados para la generación de desarrollo; al estar abierto al flujo de información evita la expectativa de captura logrando un regulador eficiente y promotor del desarrollo.

⁶⁷ Una forma en la cual el Estado gestiona sus nuevos cometidos de flexibilidad y eficacia es mediante la creación agencias de regulación. Los órganos reguladores son entidades de gobierno, con diferente estructura jurídica, que tienen por objeto atender las nuevas asignaciones estatales de competencia y desregulación, creadas para coordinar los diversos intereses, ampliar las transacciones económicas y hacer frente a las externalidades del mercado.

El contexto anterior se resume en el siguiente Gráfico.

Gráfico 4. Contexto de creacion y variables para el análisis de órganos reguladores.



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico ilustra el contexto de creación de los reguladores, resulta del nuevo paradigma representativo como Estado regulador, y los elementos detonantes de globalización y la búsqueda de aceptación o legitimidad de sus acciones ante la sociedad y el propio mercado, a su vez, los elementos estructurales proveen son elementos objetivos de explicación del desempeño del regulador, y pueden ser determinados antes y después de la constitución del órgano regulador.

La organización administrativa, determina la intervención de las agencias regulatorias a fin de llevar a cabo la serie de mandatos formales que determinan sus funciones y estructura orgánica. En cuanto a los componentes que posibilitan el cumplimiento operativo de sus acciones, que va más allá del contenido formal de sus estatutos, nos referimos a sus

atributos de autonomía y coordinación institucional. La materialización de los esfuerzos regulatorios implica la conformación de órganos dotados de los atributos necesarios para hacer frente a sus responsabilidades con calidad y oportunidad; en este contexto se sitúa la generación de incentivos de las democracias modernas que pretender dar a órganos con autonomía y la confianza.

Uno de los objetivos del estudio es la aplicación las variables propuestas y sus componentes a fin de un estudio empírico concreto del desempeño de éstos y su funcionamiento conforme a las realidades del mercado y la sociedad, para ello se evaluará la función mediante la valoración de métricas que den cuenta de su funcionamiento profesional.

CAPÍTULO 3. La Administración pública y los órganos reguladores en materia de salud en México

En los capítulos precedentes señalé, que los órganos reguladores resultan del cambio administrativo y la adaptación de la organización gubernamental a las exigencias de la liberalización, teniendo como marco una adecuación institucional conforme al Estado de derecho y la eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones; en específico en el capítulo 2 propuse un marco aplicable a agencias reguladoras mediante la propuesta de los indicadores de coordinación y autonomía para poder determinar el desempeño del órgano regulador sectorial en materia de salud.

En este apartado explicaré cómo los elementos de autonomía y coordinación institucional explican la actuación eficaz o no del regulador social Cofepris, con el objeto de apreciar el desempeño institucional estatal respecto de los retos de la gobernanza y política regulatoria en México, a partir de la creación del regulador sectorial en salud en 2003 y hasta 2012; éste surge a la vida institucional en México en 2003, lo cual es necesario para explicar al lector el antes y después de la configuración de agencias reguladoras.

La difusión de agencias reguladoras cambia la forma en la cual las ciencias sociales y la Administración pública explicaban la formación de la organización estatal; de hecho existe un debate en proceso⁶⁸, que cuestiona su conformación como una nueva forma de poder público que trasciende la tradicional clasificación de Montesquieu, la razón, algunos de estos nuevos órganos tienen la naturaleza jurídica de constitucionalmente autónomos y otros con autonomías técnicas pero adscritas a dependencias centrales; la revisión de las características del órgano regulador proporciona una respuesta, respecto de la pregunta de

⁶⁸ Ackerman (2014; 209), refiere que si bien reguladoras del mercado, las agencias de gobierno no pueden disociarse de sus conexiones e interacción con la sociedad, asimismo considera que la aparición de agencias reguladoras corresponden a una revolución silenciosa que evoluciona de la división tradicional tripartita del poder a una nueva forma del poder estatal.

investigación acerca de las variables de autonomía y coordinación institucional como determinantes de la actuación de las agencias regulatorias en México.

Las expectativas de las agencias de regulación, son además de imponer las reglas formales a que deben sujetarse los agentes, así como a ser un promotor de la competencia y la prestación de los mejores bienes y servicios que se prestan a los ciudadanos, esta combinación de metas y perspectivas al órgano administrativo pasan por la dotación de los atributos y el diseño institucional para cumplir tales encomiendas, por su relativa reciente creación el análisis de la forma como despliega sus funciones en éstas organizaciones gubernamentales; la evaluación entra ahora en juego para definir el grado de cumplimiento de sus competencias.⁶⁹

En tal contexto se destaca que la creación de los órganos reguladoras del Estado, corresponde a arreglos del diseño institucional que asume el Estado y que puede tener ya una respuesta, puesto que resulta evidente que al hablar del antes y después de la creación del órgano regulador presenta de diferenciación, factores institucionales que determinan la actuación efectiva de los órganos reguladores en México, autonomía y diseño institucional que determinaran la actuación efectiva y cumplimiento de los objetivos agencias reguladoras.

El Estado regulador no renuncia a su capacidad de regulador del mercado, su intervención se sujeta a que regule bien y no ejecute, ello implica que no sea juez y parte en las relaciones comerciales, que provea del entorno legal y de observancia de las reglas para los sujetos de la gobernanza regulatoria; consumidores y empresas debieran tener certeza de los incentivos de cumplir la regulación (OCDE, 2012); un hecho distintivo del Estado regulador, es la creación de agencias de la actividad estatal con fines de interés público y

⁶⁹ La Administración pública y sus estándares de eficiencia, requieren de la construcción de capacidades regulatorias; la alternativa de la regulación se genera condiciones de democracia y desarrollo; un buen gobierno mejora las condiciones de desarrollo del mercado. La especialidad y la atención de las fallas del mercado encuentran en las agencias de regulación.

aquellos identificados con la intervención de los privados en áreas monopolio del poder público exigen condiciones de competitividad y bienestar con equidad⁷⁰.

La modernización administrativa comprende una adaptación a las nuevas condiciones sociales a fin de cumplir formalmente con las atribuciones conferidas para promover eficientemente el desarrollo del país; el proceso de cambio institucional es complejo, y no puede entenderse sino en la relación que las estructuras guardan con su tiempo y su circunstancia, el modo de administración en el mercado tiene muy claro que las sociedades contemporáneas se enfrentan a la exigencia de reconstruir los valores liberales en el proceso de respuesta a las necesidades sociales y políticas (González, 1998), la reforma administrativa significa fortalecer al Estado, la autonomía de la sociedad y los instrumentos de mediación entre ambos.

El Estado regulador focaliza sus esfuerzos por intervenir lo menos posible en la producción de bienes y servicios, dejando esta función a los agentes privados para que hagan lo que mejor saben hacer en favor de la nación, limitándose a proveer el entorno de condiciones de certeza de los contratos y las relaciones comerciales; la intervención estatal provee de un marco legal coherente y eficaz, que pretende minimizar o hacer inexistentes las fallas atribuidas al gobierno, con ello se limita la posibilidad de que el Estado atrofie las interrelaciones con sus antiguos monopolios, y permita que la sociedad vía su organización comercial genere los productos y servicios de forma competitiva, protegiendo las inversiones y proveyendo de una regulación y competencia regulada mediante normas que pongan fin a las barreras regulatorias (Carvajal, 2013), y encarar la eficiencia de la mejor manera posible.

La serie de objetivos que dieron lugar al surgimiento al órgano regulador en salud y su naturaleza particular serán analizados en este capítulo, destacando que sus componentes de

⁷⁰ La relación sociedad y mercado en el contexto de las sucesivas reformas de la Administración pública aporta elementos distintivos para su análisis y puede ser apreciada cuando se contrasta el cambio de las estructuras administrativas, a fin de llevar adelante la acción de gobierno y sus administraciones para un desarrollo incluyente y un suelo parejo para los actores

autonomía y coordinación son fundamentales para identificar el desempeño eficaz del órgano regulador, analiza los conceptos de autonomía y diseño institucional, representados entre otros por los mandatos, las funciones, los órganos de discreción y el sistema de financiación y controles del organismo regulador.

La formación de agencias administrativas del gobierno viene de la mano de las tendencias de apertura del mercado a la competencia, la eliminación de los monopolios y la desregulación, la reforma administrativa que les da origen se explica por tanto en el contexto de los cambios presentados en los países latinoamericanos de mediados de la década de los noventa del siglo pasado, Majone y Spina explican al respecto:

“... la estanflación de los años setenta mostró cómo a veces los intentos por guiar el crecimiento pueden fracasar sin chistar. Así pues, fuimos testigos de la condena del keynesianismo, que le abrió el camino al monetarismo y a la economía de la oferta (supply-slide economy), los cuales se convirtieron en la nueva ortodoxia en Estados Unidos y en algunas naciones europeas. Aparte de la política macroeconómica, el Estado intervencionista fue blanco de críticas de ningún modo infundadas, también por lo que se refiere a las otras esferas de actividad antes mencionadas. Así pues, acusaron a sus políticas sociales de haber faltado, precisamente por su universalidad, a los objetivos de igualdad que habían sido declarados, favoreciendo más bien a ciertos medios; la elephantiasis de sus aparatos administrativos, relacionada asimismo con su orientación universalista, fue señalada como fuente de ineficiencia y del empeoramiento cualitativo de los servicios. Además, con enormes costos financieros; los que provocaron una "crisis fiscal", por la creciente dificultad de conseguir ingresos necesarios para sostener la enorme mole de las actividades estatales.” (Majone y Spina; 1993: 198).

La OCDE (2005) precisa que los órganos reguladores sectoriales, son entes de la administración pública que cuentan con atribuciones de supervisión, elaboración de normas

y supervisión y elaboración de normas, están dirigidas a los sectores privados de la economía. Un motivo de la asignación institucional, se desprende del siguiente párrafo.

Enfrentados a la tarea de idear y crear entidades de reglamentación de telecomunicaciones, los países han considerado la posibilidad de elegir entre las cuatro principales opciones de arquitectura institucional, a saber: i) un regulador monosectorial que se encargue exclusivamente del sector de telecomunicaciones; ii) un regulador "convergente"; iii) un regulador para varios sectores; y iv) menos una autoridad reguladora específica que un organismo general de competencia con atribuciones para supervisar el sector de telecomunicaciones.
(Telecommunications, 2006)

Como antecedentes están las *Independent agencies* en Estados Unidos, en 1789 por decisión del entonces Presidente se creó un órgano regulador para hacerse cargo de pensiones de inválidos por la Guerra de Independencia, posteriormente después de la guerra civil en 1869, es cuando se organizan comisiones para planear la administración del ferrocarril, a su vez la reforma de la administración británica del *Board System* mediante la *Reform Act* de 1832, generó la creación de los *quangos*, órganos creados por el parlamento o el monarca en las más diversas materias pero que tenían en común un alto grado de autonomía operativa, pero paradójicamente bajo las exigencias de sus creadores, como una especie de autolimitación.⁷¹

En este sentido Jordana y Levy-Faur (2004), asocian el diseño del organismo regulador conforme a uno u otro modelo en términos de una transición entre organismos que nacieron en el denominado Estado benefactor y otros dentro del Estado regulador, no obstante una característica preponderante en ambos sistemas alude a la obligación de éstos de promover la competencia y diversificar sus beneficios a la población.

⁷¹ En 1914 el Congreso estadounidense creó el Consejo de Gobernadores de la Federal Reserve System y la Federal Trade Commission, que resultan relevantes durante los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, en el contexto del Consenso de Washington, que en un contexto de crisis fiscal fundan una política pública que promueve el adelgazamiento de la administración y la burocracia especializada.

En este escenario los reguladores actúan ordenando el mercado, generando incentivos y regulación que corrige las fallas del mercado y garantiza la competencia efectiva del mercado; en México, los primeros órganos reguladores datan de 1989 (IFE), para el año 2000, se incrementa la creación de agencias dependientes del Gobierno federal competentes en materias especializadas.⁷²

3.1. Taxonomía de órganos reguladores

La gama de posibilidades de la formación del órgano regulador pasa por la óptica del poder político, que ve en los alcances de su competencia la forma de solventar la presión de los propios agentes, en el discurso, un regulador será tanto más eficiente cuanto al mismo se le hayan asignado atribuciones de órgano autónomo reconocido en la Constitución, no obstante la complejidad de las competencias no será nunca suficiente para determinar un funcionamiento eficaz y la forma de optimizarlo.

El cúmulo de atribuciones del regulador puede clasificarse desde diferentes puntos de vista, pero una distinción entre éstas atiende a su calidad de emisor de normas, de revisor jurisdiccional y las administrativas, siendo las primeras las que lo colocan en un plano de producción de normas oficiales mexicanas por ejemplo, en el segundo como revisor de las decisiones administrativas de sus funcionarios y en la tercera de emisor de autorizaciones o licencias (Roldán Xopa, 2012).

Atendiendo a la amplitud del sector regulado, podemos dividir la acción de los órganos reguladores en monosectorial y multisectorial. División de importancia para determinar los alcances y especialización en términos de concentración o dispersión de los sectores sujetos

⁷² Por ejemplo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) sectorizada de la Secretaría de Economía, la Comisión Federal de Protección de Riesgos Sanitarios (Cofepris) sectorizada de la Secretaría de Salud y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), sectorizada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Asimismo se crearon otras como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

al control; el regulador sectorial en salud podría catalogarse como monosectorial en virtud de que se centra en la regulación del sector salud.

En este punto se hace necesario generar formas de clasificar a los reguladores, conforme a sus características, para ello se generó una anatomía de éstos, conforme a las variables en tres diferentes niveles identificados como Primero para menor complejidad, inexistencia o existencia deficiente del atributo, Segundo para contrastar el primero y Tercero un atributo diferente a los dos primeros; finalmente, si se presentan los atributos Primero y Segundo. La tipología corresponde a los elementos mínimos necesarios para una caracterización de los órganos reguladores como son su naturaleza jurídica desconcentrada, paraestatal o constitucional, la amplitud de sus facultades sectoriales, la composición de su cuerpo directivo, y finalmente referir las categorías sobre las cuales versara el análisis del estudio de caso que son la autonomía del regulador, para finalmente destacar que estas agencias basan su funcionamiento en términos de legitimidad de su desempeño con base en cualidades de eficiencia, neutralidad política, participación ciudadana, especialidad técnica y en base al interés público (Christensen y Laegreid, 2004).

En la literatura especializada, se encontró una estructura básica que caracteriza a los órganos reguladores en los países que lo tienen instituido, el resultado de se presenta en el Gráfico Taxonomía de las regulaciones para órganos reguladores”, donde se presentan los elementos encontrados respecto de los órganos reguladores no se intentó como un objetivo central, no obstante, resultó notorio que existe una ausencia de caracterización de éstos en el ámbito académico, ya que lo que o se da por un hecho y se entra directamente a su análisis, o bien se analizan solo algunos de sus atributos en forma aislada o específica para los trabajos de interés del investigador.

Se parte de los estudios que sobre agencias reguladoras se encontraron en Martínez (2002), pero se integraron características en diferentes fuentes para completarlo; la estructura propuesta tiene entonces la virtud de poder identificar características de la actuación y conformación de las distintas agencias reguladoras y pueden eventualmente ser susceptibles

de complementación conforme a los aspectos en los cuales se tenga un interés particular, por ejemplo agregando atributos conforme a enfoques o teorías específicas.

Los resultados de la tipología propuesta se presentan en el siguiente Gráfico.

Gráfico 5: Taxonomía para órganos reguladores

Atributos	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel
Competencias	Monosectorial	Multisectorial	Convergente
Creación	Estado Benefactor	Estado Regulador	Otros
Órganos de Dirección	Colegiado	Ejecutivo	Ambos
Régimen de Incentivos a los regulados	Regulación	Autorregulación	Ambos
Autonomía	Delegada	Originaria	Por decisiones
Estatus jurídico	Desconcentrado	Descentralizado	Constitucionalmente autónomo
Control	Reglas Formales	Reglas Informales	Ambos
Coordinación	Intergubernamental	Internacional (USA, UE)	Ambos
Materia (Cofemer, 2012)	Financiera	Económica	Social
Sectores	Monopolio natural	Monopolio natural en proceso de disolución	Monopolio natural con mercado competitivo
Financiación	Derechos	Presupuesto	Mixto
Definición de políticas	Gobierno federal	Secretaría	Regulador
Información	Incompleta	Asimétrica	Transparente
Rendición de cuentas	Inexistente	Informe anual	Informe anual
Competencia (Cofemer, 2011)	Monopolio	Antimonopolios	Ambos
Régimen de competencia	Regulado	Desregulado	Ambos
Atributos	Administrativos	Administrativos, Jurisdiccionales	Administrativos, Jurisdiccionales, Legislativos

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez (2002).

Los *inputs* y los *outputs* para la determinación de la tipología propuesta toman en cuenta las atribuciones y obligaciones de las agencias, su naturaleza jurídica y la forma en la cual despliegan su acción administrativa; los procesos organizativos implican una nueva forma de organización y cambio axiológico, a los valores tradicionales de interés general y bien común, se agregan otros relativos a la eficiencia y la eficacia; se trata ahora del hacer administrativo para no solo actuar, sino hacerlo de la manera más óptima posible para el beneficio general.

La creación de órganos reguladores no ha sido programada, ni mucho menos se trató de un cartabón o ruta de guía de su creación, éstos se han ido generando en distintos momentos, mediante documentos formales de creación o anunciados en marcos regulatorios que proponen su conformación mediante condiciones suspensivas; en el primero de los casos se encuentran por ejemplo la CNDH o el INE, y en los segundos casos como los reguladores en telecomunicaciones y competencia económica.

La posibilidad de encasillar a una organización bajo ciertas definiciones estáticas, limita su alcance, no obstante, la heterogeneidad y la flexibilidad, constituyen herramientas metodológicas para identificar el desempeño de las agencias, y nos sirven proponer mecanismos creíbles y eficientes para la resolución de conflictos y la creación de mandatos y compromisos de largo plazo.

3.2. Alineación regulación y economía de mercado

A fin de fundamentar empíricamente la hipótesis, por tanto se propone un mapa de ruta mediante una tipología de órganos reguladores con base en su definición sus aspectos estructurales y funcionales mediante los pilares autonomía y coordinación, como elementos determinantes del desempeño institucional., con la generación de estas herramientas se pretende caracterizar al regulador y destacar que los factores clave que entran en juego en el desempeño del regulador; estos atributos deberán descomponerse en dimensiones

susceptibles de medirse en términos cualitativos a fin de sustentar la hipótesis de trabajo, en este sentido, la coordinación y la autonomía, se constituyen los componentes determinantes del desempeño del regulador.

La definición de órgano regulador debe comenzar primero por la elección del propio concepto de órgano, ya que indistintamente se suele reconocer a estos como agencias independientes o agencias reguladoras independientes, siguiendo el ejemplo de aquellos países con una larga tradición en la implementación de este tipo de estructuras gubernamentales; no obstante y en paralelo de la tradición legal mexicana nos inclinamos por referirlos como “órganos reguladores”, en razón de tratarse de estructuras que formalmente pertenecen a un sistema administrativo mayor que es el propio Estado; la denominación “independiente”, choca con la concepción mexicana en donde formalmente existe una relación de pertenencia al poder público y por tanto es idónea la denominación de órganos autónomos para referirse a un nivel independiente de ejercer sus atributos pero distinto del que se asocia al actuar de los agentes del sector privado.

Para efectos de este trabajo órgano regulador del Estado, es aquel ente gubernamental que bajo la forma de organismos desconcentrados o descentralizados, ejercen las atribuciones y competencias del poder público en sectores relevantes, debe cumplir bajo los principios de máxima eficacia, neutralidad política, gobernanza regulatoria, rendición de cuentas y especialización técnica⁷³; lo anterior se materializa en una figura jurídica y administrativa que tiene por objeto generar incentivos a las fuerzas productivas para disminuir los costos de transacción, elevar la productividad y generar la competitividad⁷⁴.

⁷³ Una definición sobre la materia indica que éstos son, “organismos” investidos con facultades normativas importantes a los que se otorga cierto nivel de independencia para asegurar que las decisiones que afectan a la infraestructura estratégica y los sectores económicos estén protegidas contra factores políticos coyunturales y contra intereses privados específicos (OCDE, 2012).

⁷⁴ Para la OCDE (2004) es necesario que el organismo regulador sea independiente para mantener la confianza pública; por otra parte Weber fue uno de los primeros teóricos sociales sobre la relevancia de la legitimidad en la vida social, prestó especial atención a los mecanismos de acción guiados por la creencia de un orden legítimo, un conjunto de máximas determinables y modelos obligatorios. En su análisis de los sistemas administrativos, públicos y privados, examinó la evolución de las fuentes de legitimación como valores tradicionales o la creencia en el carisma del líder (Scott, 2008).

Los órganos reguladores del Estado, son una forma de organización administrativa, caracterizados por la especialización técnica a través de la eficiencia de la acción y organización mediante la agencificación, su intervención representa un nivel de la Administración pública para asegurar a los ciudadanos e inversionistas la aplicación de derechos y reglas claras en las transacciones, el Estado regulador sin perder de vista que debe cumplir con la garantía Constitucional de protección de la salud de la población, además del desarrollo de la política pública, tendría también la posibilidad de generar esquemas de competencia en condiciones equitativas mediante la corrección de las fallas del mercado y la atención de externalidades como la existencia de monopolios.

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la explicación del fenómeno de la agencificación presenta retos de análisis teórico distintos de la tradicional teoría administrativa sociológica y jurídica de México, pues a diferencia de la existencia de agencias en Inglaterra, Francia o Estados Unidos, en nuestro país la teoría sobre las agencias del poder público prácticamente eran inexistente (Roldán Xopa, 2004; Roldán Xopa, 2012; Martínez, 2002), se trata de la adecuación al modelo nacional en un ejercicio de mejores prácticas mediante la transferencia o *isomorfismo* institucional.

Como se aprecia las competencias en materia de salud se encuentran debidamente consideradas, en este marco general sin olvidar los cometidos no considerados en el esquema el regulador tiene una gran importancia para concretar y llevar a cabo su cumplimiento.

3.3. El sistema nacional de salud: el caso de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

La salud pública se regula en el artículo 4° Constitucional que la considera garantía social a partir de la reforma de 1983, la cual se creó para fortalecer las atribuciones de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, que asigna a la Secretaría de Salud el carácter de coordinadora de los programas de salud en los ámbitos público, privado y social.⁷⁵

La Ley General de Salud de 1984 definió la naturaleza y composición del Sistema Nacional de Salud, así como las facultades y atribuciones de la Secretaría en su carácter de coordinador; definió el derecho a la protección de la salud e instituyó los mecanismos que utilizó el Estado para disponer las condiciones de cumplimiento de la encomienda de protección social en salud.⁷⁶

La consideración de la salud en las políticas públicas en México, tiene su origen en su consideración como pilar de las demandas ciudadanas contenidas en la Constitución, por tanto es un tema relevante en el que los gobernantes deben considerar como presupuesto

⁷⁵ Con esta base dio inicio la descentralización, en el cual se acordó promover la descentralización de los servicios a la población abierta, simplificando y racionalizando las estructuras, procedimientos y sistemas de gestión.

⁷⁶ El Manual de Organización General de la Secretaría de Salud, publicado el 17 de agosto de 2012, resume en cinco grandes etapas el desarrollo de la materia sanitaria en México: en una **primera** etapa se pueden incluir los acontecimientos desde la época de la Independencia hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, una **segunda** etapa, desde la publicación de la Constitución cuyo artículo 73 previó la creación del Departamento de Salubridad y del Consejo de Salubridad General, y concluyó en 1982, caracterizada por la centralización de los servicios de salud; en la **tercera** etapa destacó la adición al párrafo penúltimo del artículo 4 de la Constitución en 1983, en la que se estableció el derecho a la protección de la salud como una garantía social; en la **cuarta** etapa destaca la elaboración del Programa Nacional de Salud 1990-1994, la descentralización de los servicios de salud y la reorganización de la Secretaría Adscripción de sus Unidades Administrativas y finalmente la **quinta** etapa a partir de la aprobación de las reformas y adiciones a la Ley General de Salud publicadas el 15 de mayo de 2003, en la cual se ubica la creación de la Cofepris y el sistema nacional de seguridad social; en la moderna función del ámbito federal se trata de labores eminentemente normativas y de coordinación, así por ejemplo la conformación de la Cofepris se conformó de la extinta Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario, cambiando de denominación las Direcciones Generales de Insumos para la Salud y de Calidad Sanitaria de Bienes y Servicios por las de Medicamentos y Tecnologías para la Salud. En 1985, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió su nombre por Secretaría de Salud.

para proteger a la población, de ahí su inclusión como pilar de las políticas públicas y la implementación de planes y programas para su materialización, por tanto, la propia creación de la agencia reguladora en salud debe inscribirse en la tutela de los derechos sociales a cargo del Estado.

El derecho a la salud es una garantía constitucional contenida en el artículo 4° de la Constitución mexicana que indica que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la amplitud del concepto salud va desde las consideraciones del individuo y de las comunidades como destinatarios de la implementación de las políticas públicas en la materia y por el otro de una creciente demanda de mejores servicios públicos de salud con el objeto de incrementar los niveles de vida y el desarrollo, a través de la generación de las condiciones que permitan el desarrollo social.

El escenario de la regulación social en salud, es complejo y comprende la intervención de agentes con intereses diversos que quieren ver asegurados sus intereses y por otra parte una relación jurídica de delegación de funciones que limita las decisiones a las políticas públicas del principal, en el caso del regulador tendría que acordar el sentido de las resoluciones del ministerio⁷⁷, no obstante ello, es una práctica resulta exitosa, puesto que precisamente la nueva relación Estado sociedad, plantea la expectativa de que aquellos sean escuchados para atender sus legítimas sugerencias; no obstante la medida es controvertida, pero ha constituido un lazo imprescindible para la nueva gobernanza regulatoria.⁷⁸

El modelo de salud pública en México corresponde a un sistema preventivo, con agencias y con énfasis en aspectos económicos orientados a mejorar la seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos comercializados en el país, el cual tiene por objeto la atención focalizada de programas de cobertura universal a fin de hacer llegar al mayor número de personas los

⁷⁷ Por ejemplo, los riesgos y los señalamientos de que el órgano regulador pudiera transar en las labores de desregulación y acercamiento con los reguladores han sido señalados por la academia y por los mismos actores que visualizan riesgos a sus intereses por el acercamiento a las necesidades de determinado sector.

⁷⁸ La serie de movimientos desplegados por los agentes regulados para afectar las decisiones del órgano regulador definido como la captura regulatoria, la cual consiste en las medidas de carácter formal e informal para incluir en sus decisiones a favor de sus intereses.

beneficios del aseguramiento sanitario; las motivaciones para la parte organiza corresponden a una moda de eficiencia orgánica de la Administración pública a la cual se adaptan las formaciones burocráticas o bien por iniciativas de los políticos o los organismos internacionales, así como para adaptarse a las mejores prácticas internacionales (OCDE, 2012).

Bajo el rubro de “gobierno incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo (México, 2012), el gobierno federal en México anunció una serie de medidas que tienen por objeto el impulso de una serie de medidas para asegurar el acceso a los servicios de salud, ampliar el acceso a la seguridad social y proveer un entorno idóneo para el desarrollo de una vida digna, para lo cual éste determina las acciones a seguir⁷⁹, el diagnóstico del cual parten las medidas que el Sistema Nacional de Salud, se encuentra fragmentado en múltiples subsistemas, donde diversos grupos de la población cuentan con derechos distintos o que no los tienen, por lo cual el Plan propone cambiar el esquema hacia la prevención en lugar de la curación, incluir un enfoque multidisciplinario e interinstitucional, y coordinar la participación de instituciones que limitan la capacidad operativa y la eficiencia del gasto en el sistema de salud pública.

También estratégica la salud pública, es relevante pues representa una de los temas de atribución estatal, a saber la creación de condiciones que hagan efectivo el disfrute del derecho constitucional al disfrute de las condiciones de salud de la persona, elemento de atención de los órganos gubernamentales y por lo tanto, acrecentando su interés, lo cual no es casual, pues la salud, la energía y la educación acaparan la atención de los gobiernos también lo ocuparon en México posterior a 1982 cuando se dieron los primeros esfuerzos

⁷⁹ El Plan reconoce un desfase entre los retos de política pública y el rezago en su implementación, puesto que se requiere del fortalecimiento de la función regulatoria del Estado a través de la Secretaría de Salud, para consolidar la planeación la formulación de políticas federales, la definición de prioridades, la vinculación, la regulación, la supervisión y la evaluación, con el objetivo de avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud. Se reconoce en este instrumento la existencia de la descoordinación de acciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Las disparidades del sistema son un punto de atención del gobierno federal en México, ya que todos los países de la OCDE tienen niveles de cobertura universal para todo aquel que se encuentren en el país y no solo a aquellos que pertenecen a los sistemas de salud tradicionales (Serra, 2007).

de descentralización de servicios a las entidades federativas, lo cual significó un gran cambio en la forma de operar la prestación de esos derechos sociales, aunque debe considerarse las limitaciones de los propios reguladores por su conformación un remedio para todos los males entre otros la corrupción (Chávez, 2014).

La relación de la materia sanitaria en la reforma del Estado no es lejana al interés general, e incluso el desarrollo de nuevos productos sanitarios y los esfuerzos conjuntos de los sectores públicos y privados, se consideraron entonces como imprescindibles para incrementar los esquemas de los sectores públicos como privados, como un posible instrumento de generación de recursos, la innovación y la reglamentación nacional, cuyas externalidades positivas para la sociedad la convierten en un bien público, que generen una mejor y mayor competencia en términos de precio y acceso a los medicamentos (Cocciolo, 2014).

El funcionamiento de diversas áreas adscritas en la organización administrativa en diversas áreas del sector salud, fueron motivo de detección de funcionamientos duplicados en diversas unidades administrativas; a su vez la realización de funciones de supervisión, vigilancia y sanción en áreas se consideró como incompatible puesto que daba a los ejecutores de la acción de policía administrativa incompatibles puesto que se podrían cometer y ocultar errores en los órganos administrativos.

Las estructuras burocráticas existentes antes de 2003 en la Secretaría de Salud, para regular las materias de policía sanitaria por distintas unidades orgánicas adscritas a diferentes subsecretarías; entre sus elementos de homogeneidad atendían materias de inspección, vigilancia y autorización, pero era notable la existencia de materias similares o duplicadas, así como altos niveles de discrecionalidad, por lo cual se determinó cohesionar en una sola unidad administrativa sus atributos con el objeto de prevención de riesgos sanitarios y la promoción de la política nacional en materia del desarrollo del sector.

Al margen de presiones isomorfas, la pretensión se fundamenta en todos los ámbitos de regulación y prevención de riesgos, yendo siempre de lo general a lo particular empezando por las disposiciones generales aplicables a todo el título; pasando por la coordinación existente entre los órdenes de gobierno en materia de riesgos; mostrando las políticas generales respecto de la prevención de riesgos; llegando al fomento sanitario como un esfuerzo no regulatorio de la autoridad a fin de disminuir o prevenir los impactos de riesgo.⁸⁰

3.3.1. Mandato regulatorio en materia de riesgos sanitarios

Los procesos de emisión de reformas para ajustar el modelo regulatorio a las exigencias en el sector se materializa con la creación del regulador social en salud, se desprende de su anuncio en el Plan Nacional de Desarrollo (México, 2000), en el cual se planteó el compromiso para unificar esfuerzos de los programas de protección contra riesgos⁸¹ y la formación de una moderna estructura burocrática para dar unidad y homogeneidad a las políticas sanitarias, con ese propósito se crea en 2003⁸² la Cofepris, con el objeto de reasumir la protección de la sociedad frente a potenciales riesgos a la salud ocasionados por

⁸⁰ Por ejemplo, destaca el esfuerzo del regulador de llegar a la mayor cantidad de usuarios de todas las edades, como en el caso de la publicación “Cofepris y tú” (2016), en la cual mediante un folleto dirigido a la población infantil se explica la composición y competencia del órgano regulador, así como algunas de las acciones más relevantes en la salud de la población que ordinariamente lleva a cabo el mismo, para ello se partió de la revisión de regulaciones exitosas en países como Estados Unidos o Francia, los cuales ya contaban con agencias en la materia sanitaria. Los esquemas de atención sanitaria eran provistos por agencias que incluían entre sus elementos destacados un alto nivel de credibilidad, rector del sector salud y coordinación y reconocimiento internacional.

⁸¹ El riesgo sanitario es la expectativa resultante de la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso conocido o potencial a la salud y su severidad asociada; riesgos derivados de la exposición involuntaria de la población.

⁸² El Decreto se motiva en la necesidad de fortalecer la protección contra los riesgos sanitarios, para lo cual se requiere darle una orientación de política de salud pública que sea acorde al contexto internacional, a la transición epidemiológica de la población mexicana y que se vincule con el desarrollo del país, a la vez que permita a la autoridad el efectivo ejercicio de sus atribuciones en un ámbito de transparencia, certidumbre, participación social y con sustento en la mejor evidencia técnica y científica disponible para eliminar riesgos de índole sanitario a la población, a su vez el Reglamento detalla todos los productos y servicios bajo la jurisdicción del regulador.

el uso y consumo de productos de consumo humano⁸³ para detectar y prevenir oportunamente los riesgos y daños a la salud que se pudieran originar.

El órgano regulador, asumió como una de las funciones de su relación con el mercado, precisamente el compromiso de apoyar a la industria mediante acciones de difusión, capacitación y asesoría a la industria y los productores, con el objeto de incentivar el mercado nacional y promover las exportaciones, asimismo, con base en la iniciativa del gobierno federal se han emprendido esfuerzos para simplificar trámites, en el marco de la calidad regulatoria.⁸⁴

Con el objetivo final de la eficacia en el funcionamiento estatal se pretendía que bajo la figura legal de órgano desconcentrado se integraran los modelos de la nueva gerencia pública en su funcionamiento; la nueva gerencia pública propondría estructuras burocráticas que funcionan por procesos; el marco regulatorio del nuevo órgano comprendían los procesos de desregulación y regulación para la prevención de la ocurrencia de riesgos sanitarios (Cofepris, 2001), la promoción de las instancias de prevención del sector salud y la promoción de la producción de productos genéricos a fin de garantizar mejores precios a la población.

En el órgano regulador sectorial en salud destacan otras medidas de gobernanza contenidas del Reglamento de la Cofepris relacionadas, con el reconocimiento que se hace de la sociedad civil organizada, así el artículo 4 de este instrumento refiere que contará un Consejo Interno, Científico, Consultivo Mixto, y un Consejo Consultivo de la Publicidad, no obstante, ninguno de éstos funciona con normalidad o bien formalmente no funcionan.⁸⁵

⁸³ El Reglamento de la Cofepris comprende alimentos, bebidas, medicamentos, equipos médicos, productos de perfumería, belleza y aseo, nutrientes vegetales, plaguicidas y otros productos y sustancias; así como la prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.

⁸⁴ Durante 2004 se redujeron de 69 a sólo cinco formatos, asimismo, se regularizaron y facilitaron los trámites en materia de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas. Para el adecuado cumplimiento de sus funciones se creó el Reglamento de la Cofepris, el cual brinda certeza jurídica a las funciones del regulador, pues adicional a la propia reforma de la Ley General de Salud, consolidó la estructura del órgano regulador y orientó el rumbo de acción.

⁸⁵ Reuniones esporádicas se han dado respecto del Comité Científico el cual conoce y opina sobre temas científicos y académicos relacionados con el ámbito de competencia de la Cofepris, brinda sustento conforme

La naturaleza jurídica – administrativa del regulador, según su Decreto de creación, es la de un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Salud, con autonomía administrativa, técnica y operativa, que ejerce atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.

La desconcentración dota a la agencia una conformación distinta a la de otras unidades administrativas de la Secretaría, lo cual delimita su campo de acción por el Decreto, lo cual no es menor, puesto que las materias a que éste se refiere son amplísimas puesto que comprenden prácticamente todo el proceso de generación, proceso y distribución de los productos para consumo humano (Roldán Xopa, 2012).

El proceso de regulación y post regulación propios de la autonomía administrativa, ocupan un lugar importante en el discurso de legitimidad necesaria para presentar proyectos viables a la sociedad, donde una autonomía administrativa en órganos desconcentrados y posteriormente la autonomía constitucional, son fases en las agencias creadas en el Congreso; existe consenso de estas nuevas expresiones corresponden a novedosas instancias gubernamentales de instancias bajo nuevas condiciones de diseño con objetivos relacionados con la generación de condiciones de equidad al mercado, competitividad en la globalización y con base en el interés general, por tanto en el caso de regulador social en ha tenido la oportunidad de demostrar su viabilidad orgánica y funcional.

La desconcentración administrativa corresponde en su estructura legal a la forma tradicional de división jurídica administrativa contenida en la Ley, no obstante, es notorio que las nuevas estructuras propicias para el desarrollo de la función autónoma de los

a la mejor evidencia científica disponible para formular y adoptar políticas de fomento y regulación; el Consejo científico lo conforman 26 destacados representantes de la comunidad académica y científica del país, entre los que se cuentan ex secretarios de Salud, investigadores y científicos de diversas disciplinas; en este caso las funciones del Comité Científico son de la mayor importancia puesto que dan la intervención a expertos temas científicos y académicos para que se pronuncien en un forma gubernamental sobre los riesgos que implican para la salud las condiciones de asuntos sometidos a su consideración, que no han encontrado en las acciones del regulador un compromiso de implementación de la determinación normativa.

mandatos por dos razones, el organismo es el único con la capacidad técnica y la corresponsabilidad para desarrollar la regulación y porque corresponde a compromisos específicos del Estado para trabajar por el desarrollo del sector.

La creación de órganos reguladores representa la confluencia de los factores económicos y administrativos en su expresión administrativa; se persigue objetivos de promoción del desarrollo mediante la atención de fallas de mercado y de gobierno en el resorte de éste último, se trata de acciones provenientes del propio Estado para consolidar el proyecto liberalizador (David Levy Faur, 2009; Boyer, 2007); corresponde a formas administrativas de promoción del sector, de ahí la imperiosa necesidad de ajustar sus actos Derecho.

Los aspectos más importantes considerados para la creación del regulador se presentan en el siguiente Gráfico.

Gráfico 6: Presupuestos de creación del órgano regulador.

- Integración del ejercicio de las funciones en materia de regulación sanitaria
- Autonomía técnica, administrativa y financiera para administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados
- Aprovechamiento de los recursos financieros generados por la recaudación de los derechos pagados por los particulares
- Identificación de riesgos potenciales a la salud derivados del uso y consumo de productos y servicios.
- Regulación de actividades aplicando esquemas de autorización dependiendo del nivel de riesgo asociado.
- Vigilancia y evaluación sanitaria, como estrategia para constatar el cumplimiento de la legislación sanitaria
- Generación de información básica para analizar y determinar las prioridades de normalización y el fomento sanitario orientado al cumplimiento de la industria; capitalizando las acciones de vigilancia sanitaria
- Fortalecimiento del Laboratorio Nacional de Salud Pública, como laboratorio de referencia y creación de una red
- Vinculación con organismos internacionales en la materia.
- Capacitación y profesionalización del personal técnico y administrativo que participaría en las etapas del proceso
- Desarrollo administrativo, modernización y sistematización del modelo y su transferencia a las entidades federativas para procurar su uniformidad.
- Contar con autonomía administrativa, técnica y operativa, que ejerce atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo de creación de la Cofepris (2001).

3.4. El regulador social en materia de riesgos sanitarios

La complejidad en las estructuras programática y funcional de la Cofepris se deriva de lo amplio del ámbito de acción y de la heterogeneidad de sus diferentes partes como se mencionó debe considerarse que la protección contra riesgos sanitarios no es exclusiva del nivel federal, ya que la operación y ejecución de los programas y proyectos de las entidades federativas, lo cual hace más compleja la coordinación con las diferentes partes; no obstante conserva como competencia exclusiva del gobierno federal, el diseño de la política de regulación sanitaria a través del Sistema Federal Sanitario, en el cual organiza sus procesos, con énfasis en la atención al usuario, a la población y a la industria.

Para ello utiliza un enfoque de riesgos el cual implica que las acciones regulatorias y no regulatorias, así como las prioritarias en materia de normalización y vigilancia sanitaria⁸⁶ deben resultar del análisis y evaluación que se realicen, ello lo gestiona mediante la autorización sanitaria, que es el proceso con sustenta en la evidencia y manejo de riesgos sanitarios, evalúa y autoriza, mediante licencias sanitarias, el funcionamiento de establecimientos de atención médica, de fabricación de insumos a la salud y de sustancias peligrosas en un marco de simplificación y desregulación para facilitar el acceso a estos servicios y trámites.

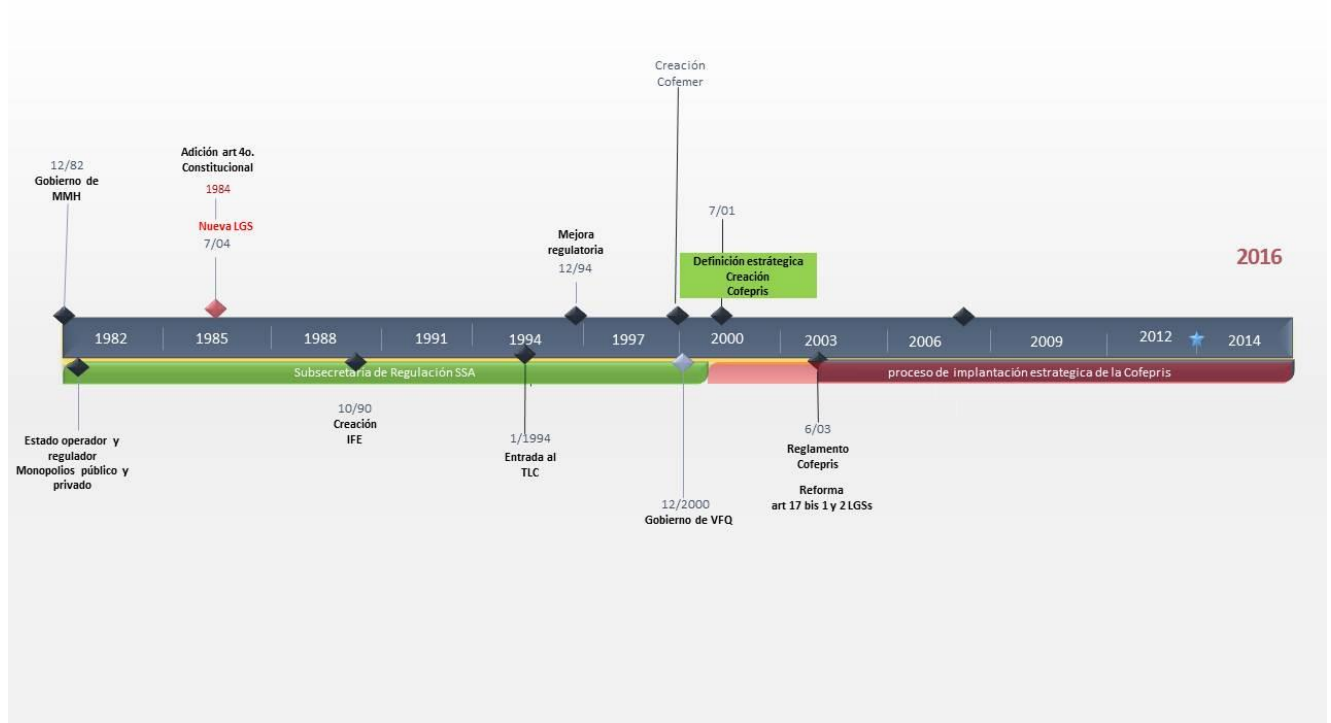
La relación estatal y con la industria tiene su mejor expresión en el concepto de fomento sanitario, el cual consiste en la actuación administrativa que tiende lazos no regulatorios a fin de construir acuerdos, consenso y medidas no regulatorias sobre las materias competencia de la agencia, es el puente entre la autoridad y los actores regulados, una forma de desplegar acciones de política con la ciudadanía y el mercado a fin de promover esquemas de cumplimiento voluntario y concertación, lo cual hace mediante los procesos de identificación y evaluación de riesgos, para definir y establecer las acciones idóneas para prevenir o contrarrestar dichos riesgos.

Los órganos reguladores tienen gran importancia para regular los propósitos de las Secretarías de Estado, crean sus políticas de acción con respaldo de su operación independiente en función de la delegación legislativa de las facultades específicas, por ello su independencia se vale de las leyes específicas sobre la materia que regulan; antes de los años noventa las funciones de regulación se encontraban dispersas y no respondían a políticas funcionales, pues contaban con una fuerte tradición centralista en la que el Presidente y sus secretarios estaban al frente del proceso de toma de decisiones.

Los eventos más relevantes en el desarrollo del regulador se presentan en el Gráfico línea de tiempo.

⁸⁶ Vigilancia Sanitaria. Conjunto de acciones para llevar a cabo la constatación física o inspección de productos, procesos o servicios a lo largo de la cadena de producción y comercialización, y su comparación contra los requisitos de la normatividad correspondiente para evaluar su cumplimiento.

Gráfico 7: Etapas de las políticas de gobierno regulador en México



Fuente: elaboración propia con datos de *Avances y Logros de la Cofepris en Materia Administrativa* (Duarte, 2006)

En línea con la designación del personal en procesos de profesionalización de las funciones de todo el personal del órgano regulador, se encuentra sometido al régimen de responsabilidades de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo cual la terminación laboral se atiende al cumplimiento de los presupuesto de la Ley, con excepción del Comisionado Federal, designado por el Ejecutivo Federal, y puede ser cesado en cualquier momento, al igual de aquel personal contratado por honorarios, de confianza y de base, mediante los procedimientos particulares.

La autonomía y el diseño del regulador, no se entendería sin hacer alusión a los aspectos relativos a su funcionamiento bajo las recomendaciones de los órganos “ciudadanizados” que la misma contempla a través de las recomendaciones y evaluación permanente del Consejo Interno, Consejo Científico, el Consejo Consultivo Mixto, y el Consejo Consultivo

de la Publicidad han sido prácticamente inexistentes y lejos de brindar autonomía significan un lastre para las decisiones ejecutivas del regulador.⁸⁷

La autonomía requiere que la independencia del regulador lo sea en el sistema de financiación. La financiación se efectúa, mediante las asignaciones que el Órgano Regulador recibe del principal que es la Secretaría de Salud, y dentro del éste es su unidad administrativa Secretaría General quien es la responsable de asesorar y conducir con eficiencia la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del regulador sectorial en apoyo a las unidades administrativas que conforman ésta (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003; Cofemer, 2011). A su vez, la unidad administrativa lleva a cabo las funciones de implementación de la profesionalización y desarrollo del personal.

3.5. Gestión operativa del órgano regulador

El concepto de gestión operativa es un concepto aglutinador de las características de un órgano de administrativo (López & Haddou 2007), por tanto el concepto podemos encontrar estructura, funcionamiento, mecanismos de designación, directrices, objetivos y cualidades que le brindan singularidad frente a los entes de la Administración pública; la gestión operativa, se relaciona con el cumulo de competencias que de que ha sido dotado el órgano administrativo, a este se ajusta y en este encuentra su contexto de desarrollo.

La gestión es producto de las competencias atribuidas, la distribución de competencias en los órdenes federal y local, deriva también en la competencia territorial de cara una de éstas, lo cual para efectos presupuestarios y de ejecución de acciones limita jurídicamente su ámbito de aplicación, lo cual dota de formalidad a sus actos, lo cual genera certidumbre

⁸⁷ Con base en datos del órgano regulador (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003; Cofemer, 2011; Cofepris, 2012), se obtiene que se ha incrementado año con año, adicionado a su vez por los derechos y aprovechamientos que la federación cobra por los servicios que brinda la Cofepris, los cuales le son devueltos por la misma federación después de haberse generado. Por ejemplo para 2009 se le asignaron 689 millones de pesos, llegando por concepto de derechos a 888.30, para 2009 se le asignaron 744.10 millones de pesos, llegando por concepto de derechos a 945.80 y para 2010 se le asignaron 795 millones de pesos, llegando por concepto de derechos a 1,104.50, de ahí que una de las preguntas a considerar en el cuadro de variables es qué tanto incide la asignación en el desempeño, del mismo modo los controles implementados y si auténticamente el organismo regulador cuenta con autonomía presupuestaria.

respecto de los atribuciones de los órganos de gobierno, también generan certidumbre para los ciudadanos respecto de los alcances del acto administrativo de éstos, la a distribución territorial corresponde a un diseño que atiende a la configuración de atributos provenientes del pacto federal.

Un elemento que se desprende de la organización del órgano regulador, es que el mismo se convierte en guía formal de las políticas de protección de riesgos a nivel nacional, de tal forma que las competencias del Ejecutivo se convienen en políticas, pues el regulador el cual emite “políticas” de aplicación de planes, programas y medidas contingentes para hacer frente a emergencias sanitarias, por ejemplo en contingencias sanitarias por productos riesgosos, por puntos de acceso de productos peligrosos, medidas de regulación y de autorregulación con la participación de las Entidades federativas y los productores locales, el regulador actúa en este orden de ideas como supervisor de la ejecución de programas, con la posibilidad de “sancionar” el cumplimiento deficiente.

El diseño del regulador Cofepris, dota a este de autonomía técnica, imparcialidad, igualdad, neutralidad y proporcionalidad para la atención de los sectores más sensibles para las personas como lo es la salud pública de rango constitucional y sometido a la exigencia del cumplimiento; la autonomía del órgano regulador –así sea en el plano técnico- es un presupuesto toma de decisiones fundadas en el saber científico y de calidad, y con protocolos ciertos y previsibles tanto para los consumidores como para los inversionistas.

El mandato del regulador se ajusta a la división de poderes entre la federación y las entidades federativas, la división de competencias a que se refiere la Ley General de Salud determina las facultades originales y las concurrentes a que se refiere el artículo 124 Constitucional, las primeras son facultad de la federación y las segundas son aquellas que pueden ejercer los Estados en tanto la Federación no ejerza en uso de las facultades conferidas.

El marco legal para la distribución de atribuciones atiende a las facultades del Congreso, a fin de precisar de mejor forma la acción respecto de la atención de los asuntos de competencia compartida como en el caso de la salud, así en el ámbito federal se encuentran aquellas prioritarias y de seguridad nacional como son las que inciden en toda la población independientemente de la entidad federativa en que se encuentren, y otras “residuales” del ámbito local, tal previsión se encuentra contenida la Ley General de Salud, la cual determina las bases y modalidades del ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, asimismo establece que mediante acuerdos de coordinación los distintos órdenes de gobierno pueden coordinar el desarrollo de sus atribuciones, normalmente acompañados de la asignación de fondos para atender directamente la atribución delegada.

Las funciones del regulador (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003), delinean la forma de organización y funcionamiento que pretendió ser innovador. La creación del regulador constituyó una propuesta de gobierno, reconociendo la distinción de atribuciones por materia de las distintas dependencias, dichos riesgos pueden presentarse, razón por la cual, y en un ejercicio de colaboración, se prevé la expectativa de emisión de criterios en materia sanitaria⁸⁸, tal como se puede apreciar en el siguiente Gráfico.

⁸⁸ Las herramientas existentes para el desarrollo práctico de las ideas expuestas, se materializan en las facultades concedidas al Congreso en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, la cual otorga la atribución de legislar en materia de salubridad general, para dar contenido y establecer una correcta distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno y materializar la protección constitucional. Conforme al artículo 17 bis 2, al frente de la Cofepris estará un Comisionado Federal el cual será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Salud; siendo la Secretaría de Salud a quien corresponderá la supervisión de este órgano desconcentrado, para el ejercicio de sus funciones y atribuciones. La Cofepris se integra por ocho unidades administrativas y cuatro órganos de consulta y opinión: los consejos Interno, Científico, Consultivo de la Publicidad y Consultivo Mixto. Lo anterior permite que los objetivos, programas y proyectos se realicen en un marco de legalidad, transparencia, prontitud y sustento técnico y científico. a la fecha ha habido cinco comisionados: 2002-2006: Ernesto Enríquez Rubio, 2006-2008: Juan Antonio García Villa, 2008-2011: Miguel Ángel Toscano Velasco, 2011-2016: Mikel Andoni Arriola Peñalosa y Julio Sánchez y Tépoz 2016-presente.

Gráfico 8 Comparativo entre la Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario y la Cofepris a partir de su creación

Crterios	Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario (1982-2003)	Cofepris (2003- 20169
Naturaleza jurídico – administrativa	Dependiente de la SSA	Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía administrativa, técnica y operativa, que ejerce atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables
Representación	Director General, Director, Subdirector, Jefe de Departamento, Empleados de base y confianza	Comisionado Federal, Comisión de Autorización Sanitaria (CAS); Comisión de Operación Sanitaria (COS); Comisión de Evidencia y Manejo de Riesgos (CEMAR); Comisión de Fomento Sanitario (CFS); Comisión de Control Analítico y Ampliación de Cobertura (CCAYAC); Secretaría General (SG); Coordinación General del Sistema Federal Sanitario (CGSFS); Coordinación General Jurídica y Consultiva (CGJC); Órgano Interno de Control (OIC); EMPLEADOS DE base y Confianza, empleados del Servicio Profesional de Carrera, por honorarios, becarios,
Órganos de gobierno	No	No
Modo de elección	Designación libre	Propuesto por el secretario de salud y electo por el presidente 5de la República
Composición de los miembros	5000 trabajadores	16,575trabajadores, 20 dir7ecciones, 40 sub8direcciones, 60 jefes9 de departamento
Periodo	Sin plazo	sin plazo, remoción directa
Naturaleza jurídica	Reportan a la Subsecretaría de Regulación en forma separada de acuerdo a sus competencias	Autonomía técnica y operativa pero reporta a la SSA
Objeto	Diversos y particulares consistentes en Bienes y Servicios, Publicidad, atención médica y Publicidad	Riesgos sanitarios en materia de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, etc.
Sistemas de profesionalización	Solo personal de base	Mixto, designación directa, escalafón den trabajadores de base, del servicio profesional de carrera, de confianza, becarios
Sistemas de atención y participación ciudadana	No existen	El regulador cuenta con buzones electrónicos y físico para atención de observaciones de usuarios,
Desregulación	El regulador crea y perfecciona normas especializadas para cada dirección general	El regulador cuenta con programas de desregulación, fomenta la participación ciudadana y la mejora regulatoria
Coordinación interinstitucional	Directa con Estados y Municipios respecto de su Proción de competencia, cada Entidad federativa entabla su coordinación con los Estados	Coordinación única del Sistema Federal Sanitarios que comprende a las secretarías de salud de las entidades federativas
Poder de revisión	Recursos para los usuarios que atendían las direcciones generales	Recurso de Revisión conforme a la ley Federal de Procedimiento Administrativo
Información de gestión	Las diversas direcciones generales que la conforman envían cada una la información que presentaría la Subsecretaría	El órgano general un Informe anual de su función
Promotor de la competencia	No estaba considerado en la naturaleza de órganos públicos	Conforme al marco jurídico; cobertura y protección de los intereses de los usuarios y la sana competencia basados en principios de confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios

Fuente: elaboración propia con base en Programa: Protección contra Riesgos Sanitarios

Las funciones y mandatos del regulador inciden también en la prestación de servicios directamente a la población, como serían aquellos servicios relacionados con la expedición de licencias y permisos federales respecto de las materias competencia del regulador, mediante procedimientos previstos en las leyes y la contraprestación del pago de derechos en los términos de la Ley Federal de Derechos, la expectativa de hacer valer sus decisiones producto de la evaluación de productos mediante la supervisión y evaluación para efectos de autorización, concede a la Cofepris la atribución de inmovilizar productos, negar permisos y sancionar pecuniariamente el incumplimiento de la norma, la Ley General de Salud contiene también las sanciones aplicables para el caso de incumplimiento de los actores regulados.⁸⁹

La unidad del mandato regulatorio bajo una agencia especializada, es también el referente del gobierno federal y su relación con los gobiernos de las entidades federativas; ahora en lugar de tratar con diversas unidades administrativas la relación era con solo una y de hecho se generó la creación de agencias estatales similares al órgano regulador, tal como se puede apreciar en el siguiente Gráfico.

Para 2012, las acciones que desarrolla el órgano regulador conforme al Plan Nacional de Desarrollo, son relevantes como se puede apreciar del siguiente Gráfico correspondiente a los años 2013 – 2018:

⁸⁹ El regulador ha destrabado cuellos de botella históricos de atraso de permisos y autorizaciones, y tendido puentes de asesoramiento, acercamientos con sectores con los cuales se han entablado juicios y con los cuales se puede llegar a acuerdos para hacer más ágil el respeto de derechos legítimos que hayan sido violentados.

Gráfico 9. Objetivos establecidos en el Programa de Acción Especifico de COFEPRIS.

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos del Programa Sectorial de Salud	Objetivos del Programa de Acción Especifico
2. México Incluyente	2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud.	2.3.1. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal.	6. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.	1. Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria
		2.3.2. Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud	2. Asegurar el acceso efectivo a Servicios de Salud de Calidad	2. Disminuir riesgos asociados a servicios de salud y garantizar calidad, seguridad y eficacia de los insumos para la salud.
			3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.	3. Reducir riesgos sanitarios asociados al consumo de bienes, servicios y agua.
		2.3.3 Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad	4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país	4. Reducir riesgos sanitarios relacionados con factores ambientales y salud ocupacional. 5. Reducir riesgos asociados con sobrepeso, obesidad y diabetes
2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad.	3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida.	6. Proteger a la población contra riesgos sanitarios derivados de la ocurrencia de emergencias y desastres.	2. Disminuir riesgos asociados a servicios de salud y garantizar calidad, seguridad y eficacia de los insumos para la salud.	

Fuente: Tomado de "Programa presupuestario G-004 Protección contra Riesgos Sanitarios, proveniente del Programa de Acción Especifico 2013 – 2018.

La identificación de los procesos anteriores da origen a estructura orgánica por procesos, la organización consiste en la intervención en las materias competencia del órgano regulador de al menos dos de sus unidades administrativas; cada unidad administrativa tiene una función regulatoria pero debe pasar el asunto a otra una vez que ha concluido su labor; en distintas fases del proceso a una unidad corresponde la recepción, viabilidad, el apoyo para el sustento de la decisión técnica o la verificación mediante la revisión estadística o de laboratorio, para finalmente la unidad administrativa competente emitir la resolución del caso.

Como pasos iniciales la unificación de formatos de trámites fue una de las primeras medidas (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003), lo cual consistió en que mediante un formato universal disponible en una ventanilla única los actores regulados pudieran gestionar los permisos, licencias y autorizaciones requeridas para su legal funcionamiento⁹⁰.

La diferencia en como las formas administrativas en materia de protección contra riesgos sanitarios sencillamente resultaba inexistente y necesariamente dispersa; la duplicidad y distanciamiento de las decisiones ejecutivas de criterios de especialización aplicables y existían nulo o mínimo contacto entre órganos similares, teniendo como resultado, la discrecionalidad y la nula comunicación de riesgos asociados a personas o eventos entre las unidades administrativas, por el contrario al concentrar en un solo organismo regulador dividido por áreas especializadas se pretendía que el control del sector fuera más eficaz.

⁹⁰ Como pasos iniciales la unificación de formatos de trámites fue de las primeras medidas (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003), se trata de que mediante un formato universal disponible en una ventanilla única los actores regulados pudieran gestionar los permisos, licencias y autorizaciones requeridas para su legal funcionamiento.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS EMPIRICO

CAPÍTULO 4. La regulación de la gestión de los riesgos sanitarios en la Administración pública en México. Metodología y proceso

Este capítulo tiene el propósito de explicar cómo el desempeño del órgano regulador sectorial en salud, en términos de su autonomía y diseño institucional formal, logra desplegar el cumplimiento de sus objetivos, que corresponden a la hipótesis, que sostiene que los factores institucionales que determinan la actuación efectiva de éstas agencias en México, son el grado de autonomía y diseño institucional, de tal forma que a mayor nivel de autonomía, mayor actuación efectiva y cumplimiento de sus objetivos; en este caso existe unanimidad para considerar que la dotación de los atributos mencionados es una constante en los trabajos académicos puesto que habiendo sido identificados como elementos virtudes de su actuación, diversas iniciativas tienden a incrementarlos a fin de asegurar mejores resultados en la ejecución de sus atributos.⁹¹

El cumplimiento del mandato del regulador se evalúa con base en las reglas formales y los medios que controlan el poder como contexto de una actuación y sus metas se miden en términos de la eficiencia del cumplimiento de sus encomiendas, el propósito, brindar certeza mediante el cumplimiento del mandato regulatorio para promover reducciones que corresponden a niveles eficientes del cumplimiento de su mandato regulatorio, reduciendo la discrecionalidad y brindando certeza en la emisión de sus determinaciones (Jordana, Jacint; David Levi-Faur, 2005); a su vez el cumplimiento institucional del mandato regulatorio se relaciona con niveles adecuados de normas de coordinación o armonización con los niveles de gobierno a nivel nacional y en lo internacional, en el fondo se pretende

⁹¹ No es casual, que en su tiempo los administrativistas hayan propuesto esquemas más orientados en su momento a la sectorización, a la descentralización y a la creación de organismos paraestatales, por ejemplo. En mi opinión, se trata del normal desarrollo de la propia administración pública, la cual propone las formas ideales de conformación administrativa; en ese sentido, la opción de dotar de mayor autonomía y coordinación institucional eficientes, tienden al mejor desempeño de los reguladores tal como ocurre en distintas administraciones públicas en las cuales han generado resultados eficientes. En esencia se trata del inacabado debate de generar las mejores administraciones públicas posibles.

identificar los mecanismos de desempeño eficiente que generen en los agentes adecuados niveles de certeza del ciclo económico, el desarrollo del sector y la competitividad.

La amplitud o restricción de las atribuciones y competencias del órgano regulador, se determinan entonces en relación al carácter que las políticas públicas quieran imponer al área a regular, la conformación como Comisión, órgano descentralizado o autónomo, por ejemplo, encierra la motivación del mismo en relación con la visión y condiciones del propio Estado para la regulación del sector (Roldán Xopa, 2012), la conformación como organismos desconcentrados con atribución en la salud pública y agroalimentación asociado a un primer intento de regular el sector, pero sin dotarlo de plena independencia, no obstante las limitaciones formales e informales de la decisión política y los propios frenos al poder.

Los indicadores del modelo empírico permiten observar el desempeño de calidad de los órganos reguladores son entonces la capacidad de coordinación y la autonomía del órgano; los indicadores de la variable autonomía que nos interesa permiten observar el desempeño de calidad de la agencia son a su vez los de la coordinación son la forma en que interactúan los componentes de autonomía y coordinación de estas agencias especializadas, determinan conformaciones los indicadores y sus componentes contemplan principalmente sus capacidades y la forma en que se organizan y coordinan con los distintos agentes.

Corresponde ahora en esta sección aportar datos y elementos que permitan verificar la existencia el curso de aplicación del modelo al caso de estudio; la relación de ideas y evidencias nos permitirá definir como es el desempeño del órgano regulador propuesto en base a los elementos seleccionados analizados no en conjunto, lo cual sería una aportación a la discusión sobre estas formas de función gubernamental; la propuesta corresponde a un punto de vista particular que se inserta en el debate acerca de la funcionalidad de estas agencias en el campo de la Administración pública mexicana, posterior a la serie de reformas resultantes de la transición del Estado intervencionista, utilizando herramientas de

esta nueva forma de ver la administración y aportando elementos particulares en la explicación del caso de estudio.

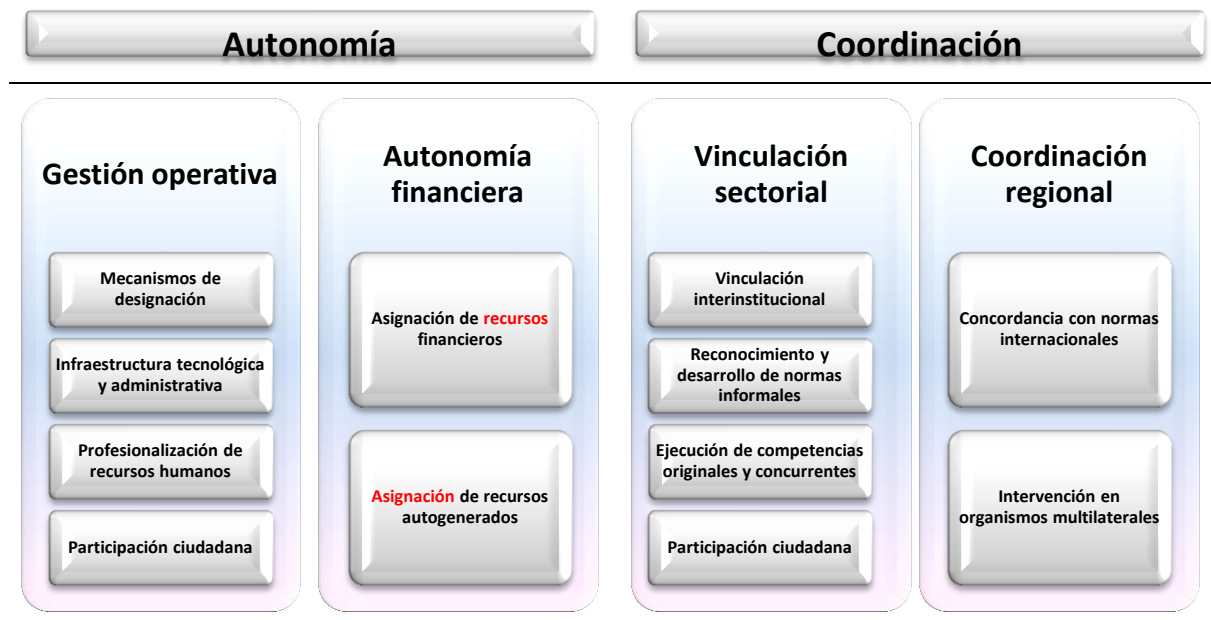
4.1. Constructo empírico para el análisis del desempeño de órganos reguladores sociales

Reconocidos los elementos teóricos y específicos del modelo empírico para evaluar el desempeño de la agencia regulatoria de acuerdo a sus competencias, existe unanimidad en considerar que la arquitectura institucional debe buscar un nivel adecuado de eficiencia que le permita cumplir su mandato (CIDAC, 2012; Cortés Campos, Josefina, José Ramón Cossío Díaz, Raúl Mejía Garza y José Roldán Xopa, 2013), lo cual será posible analizando cada uno de los elementos del modelo en el estudio.

El modelo empírico para el desempeño del regulador social en salud, comprende la generación de una tipología de dichas agencias en México; asimismo la hipótesis a partir del análisis de su autonomía y coordinación como cualidades que determinan su forma de acción; la definición rigurosa de las variables y la caracterización nos permiten sistematizar datos de los componentes de las dos variables.

En el marco de la definición de la capacidad institucional para la gobernanza regulatoria, las variables de autonomía y sus componentes de presentan en el siguiente Gráfico:

Gráfico 10: Evaluación de la capacidad institucional a través de las variables (i) de Autonomía y Coordinación



Fuente: Elaboración propia.

La autonomía se compone de la gestión operativa y de la autonomía financiera. La gestión operativa a su vez se compone en (1) los mecanismos de designación, la infraestructura tecnológica y administrativa (2), la profesionalización de recursos humanos (3) y la participación ciudadana (4).

Por gestión operativa, entendemos la independencia que tiene el regulador derivados de la designación de su directorio, la infraestructura tecnológica y administrativa deriva de sus instrumentos formales, asimismo la profesionalización de su personal entendida no solo como la capacidad regulatoria para desarrollar sus actividades cotidianas conforme a principios de calidad y eficacia, sino hacerlo con profesionales seleccionados por sus méritos profesionales y éticos debidamente comprobados a través de métodos de selección y finalmente por la participación ciudadana entendemos la cualidad de que le dota su diseño institucional para incluir figuras democráticas en su forma de operación al integrar a

personas de la sociedad civil en decisiones clave que los afectan o inciden en ellos como la salud humana o la emisión de nuevas regulaciones.

La autonomía financiera es también un componente de la independencia de un regulador y se compone de las partidas presupuestales (1) considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya sea como un ente independiente al que se asigna directamente la partida presupuestal o bien como parte de un Ministerio en el cual etiqueta su asignación y que llega incluso a ajustarse por parte de éste; por otra parte se encuentra la asignación de recursos autogenerados (2), que son aquellos resultados de la actividad al desplegar su acción regulatoria como sería las multas impuestas y los productos resultados del pago de derechos que hace el particular como contraprestación de los servicios que recibe por parte de la agencia como pago de licencias y autorizaciones.

Los elementos considerados en el modelo empírico para determinar el grado de autonomía son significativos porque son la forren la cual la agencia adquiere “fortaleza” para desarrollar sus acciones, sin ellos la actividad regulatoria del órgano sería nula o limitada; la forma en la cual son asignados tiene que ver también con su inclusión en instrumentos formales que dotan de certeza a dicha asignación y el gasto y planeación correspondiente; este elemento de autonomía, tiene también grados de distinción en razón de que no es lo mismo una asignación directa del presupuesto, que una que tiene que puentear la entrega del recurso y la intermediación de una Secretaría o Ministerio que pudiera condicionar o entorpecer su entrega.

Por lo que se refiere a la coordinación interinstitucional, esta se ha dividido para efectos del presente trabajo, en la coordinación interstitucional (1), vinculación interinstitucional, (2), el reconocimiento y desarrollo de normas informales (3), la ejecución de competencias originales y concurrentes (4) y la participación ciudadana.

La vinculación intersectorial, es la forma en la cual el regulador encabeza al nivel federal las actividades de su competencia, la serie de acciones que promueve y despliega el

ejercicio de las atribuciones formales e informales, lo cual implica que el mismo es un guía para los órdenes de gobierno; el reconocimiento y desarrollo de normas informales se refiere a la capacidad de promover entre los particulares la conformidad con la regulación, el fomento regulatorio a través de arreglos institucionales que exceden a la norma, la ejecución de competencias originales y concurrentes se refiere a la forma en la cual se gestionan acuerdos o convenios interinstitucionales con los otros órdenes de gobierno para llevar a cabo regulaciones de carácter regional; finalmente la participación ciudadana hace factible incluir en los órganos de gobierno como *stakeholder* con intervención directa en las decisiones de regulación.

Por otra parte, la coordinación regional se refiere a la posibilidad del regulador de llevar a cabo acciones de coordinación internacional o regional; este elemento representativo de la eficacia se refiere a la importancia que la transición de un Estado intervencionista a uno regulador en donde imperan principios de eficacia y competencia, en este escenario no pasa por alto que una de las capacidades del desempeño como la forma en la cual gestiona la representación de los intereses nacionales en los foros multilaterales, se trata entonces de destacar como una gestión eficaz de las competencias al interior y hacia el exterior como un efectivo promotor del sector regulado.

4.1.1. La autonomía de los organismos reguladores

La autonomía es uno de los componentes que explican el desempeño de un órgano regulador (Faya, 2010; García, 2012; Pardo, 2009; Roldán Xopa, 2004), se trata de un elemento independiente en sí mismo, sino elemento integrador que permite al órgano llevar a cabo sus funciones al margen del poder político y de los grupos regulados con eficiencia y calidad; la autonomía permite a la agencia dirigir y controlar las actividades bajo su esfera de competencia.

El concepto de autonomía puede observarse a través de la revisión de la forma de designación del personal del órgano regulador, en este caso su titular designado por el

Presidente de la República a propuesta del secretario de Salud, pero el resto de la burocracia estatal en términos de los requisitos y procedimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal, lo cual en el papel dota a este órgano de personal –directores Generales, directores, subdirectores y enlaces—que cumple con estándares de profesionalismo.

La autonomía técnica del regulador se refiere a la posibilidad del regulador para ajustar sus determinaciones a los criterios de carácter científico que se haya sometido a su revisión en forma independiente y sin la intervención de algún tercero (la Secretaría, otras autoridades o los agentes regulados); la autonomía técnica es un presupuesto de certeza y de legitimidad de la actuación del Estado (Ruiz, 2014), da certeza porque administra en forma justa las atribuciones de que ha sido conferido, con independencia de criterio y generando confianza a los ciudadanos de que las determinaciones del regulador estatal se ajustan a la Ley.

Los elementos que permiten determinar la independencia de los entes reguladores que han adquirido autonomía constitucional, ello no los convierte en entes separados y por el contrario guardan una relación permanente con la Administración pública central, tal situación lleva a la doctrina a hablar de autonomía reforzada, la cual se manifiesta fundamentalmente en una autonomía funcional, de gestión técnica, financiera y presupuestaria, no sometida al obligatorio control jerárquico de sus decisiones con una serie de incompatibilidades para los cargos de los directivos.

Uno de los más importantes retos para los reformadores ha consistido en lograr un apropiado balance entre la flexibilidad y autonomía necesarias en las agencias reguladoras de mercado y los requerimientos de control y vigilancia. Por otro lado, algunas investigaciones han demostrado que la creación de nuevas agencias que resuelvan los problemas de mercado, pueden traer consigo otro tipo de retos. Por ejemplo, el marco legal y las normas y principios que dominan la cultura política en México pueden llegar a tener un fuerte impacto tanto en la creación y operación de estas agencias en términos de flexibilidad y mayor autonomía, sobre

todo cuando existe una débil capacidad institucional para la asignación de la responsabilidad y la autoridad. (Culebro, 2006).

Para el caso de la agencia reguladora en salud, como vinculación sectorial, se entiende al proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas, que tienen como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo, así como una unidad de acciones para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como amortizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilizando los recursos para lograr conjuntamente las metas establecidas.

Para efectos de este trabajo, autonomía es un presupuesto de la gobernanza de carácter formal o informal, que consiste en la capacidad regulatoria para ejercer las atribuciones y competencias en forma independiente del poder político y los agentes regulados, lo cual genera legitimidad y poder de decisión en la gobernanza regulatoria, y es formal puesto que sus funciones se encuentran reguladas en documentos normativos.

Podemos definir siguiendo a Roldan (2011), como, un nuevo tipo de figura administrativa bajo la forma de desconcentración administrativa de los órganos del Estado, donde:

El término que mejor expresa y sintetiza esta manifestación mencionada es el de autonomía " de los órganos reguladores. La autonomía marca distancias con los típicos órganos desconcentrados subordinados al titular de la dependencia (secretaría de Estado departamento administrativo). Se trata entonces de una desconcentración de nuevo tipo. La autonomía se muestra, además, como el estandarte de una tendencia: la idea persistente de que para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la "política", y por el contrario, un espacio de libertad que permita que la "técnica" sea el ámbito de decisión administrativa, tuertamente la tendencia aludida no tiene la desconcentración administrativa

como Iónico receptáculo; además, es posible ubicarla en la creación de organismos descentralizados y en los organismos constitucionales autónomos. (Roldán, 2012: 233).

La autonomía, puede ser vista en términos de una autonomía de carácter fuerte, si la misma es ejercida formal e informalmente por dichos órganos, como en el caso de los organismos constitucionalmente autónomos que ejercen una autonomía amplia en términos administrativos, jurídicos y políticos; una autonomía baja, será por ejemplo la reconocida a los organismos desconcentrados, como autonomía de carácter técnico, y en la cual formalmente deben rendir cuentas al ministerio o Secretaría del ramo.

La autonomía muestra idea persistente de que para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la "política", y por el contrario, un espacio de libertad que permita que la "técnica" sea el ámbito de decisión administrativa⁹², las reglas de carácter informal, son presupuestos de funcionamiento derivados de la calidad regulatoria del funcionamiento cotidiano de la agencia, ello se refiere al crédito o credibilidad que el regulador logra entre los regulados en su funcionamiento ordinario; las reglas de carácter informal resultan de la combinación del ejercicio virtuoso a través de decisiones oportunas. Información oportuna, ventanillas de información, buenos procedimientos de atención de solicitudes y cuerpos burocráticos profesionalizados, son expresiones de una organización que presta servicios eficaces.

La autonomía institucional se basa en una dicotomía de tensión en el funcionamiento de los órganos reguladores; la autonomía implica independencia, pero al igual que el poder del Estado, la actuación de estas agencias deben tener instrumentos que impliquen límites y controles a un ejercicio que pudiera convertirse en discrecional; las leyes de transparencia y la obligación de rendir cuentas acerca del cumplimiento de objetivos institucionales

⁹² . En este sentido, opciones de gobernanza como la intervención social, del concepto de control puesto que no se trata de imponer límites al ejercicio del órgano regulador, sino más bien se trata de enriquecer las decisiones con una óptica ciudadana (Cabrero, 2005).

mediante informes son medios institucionales “saludables” para el ejercicio democrático de dichas agencias; los medios de impugnación y la discusión en medios de las acciones de los reguladores son también instrumentos informales mediante los cuales los actores regulados pueden imponer su agenda o defender sus derechos.

La autonomía técnica es en sí mismo un presupuesto de independencia del regulador, puesto que el organismo concentra el *expertis* técnico y al ajustar sus decisiones a la aplicación de la regulación concentra además al personal en la institución estatal para decidir formalmente sobre una diversidad de asuntos (Dorantes, 1991; ASF, 2010); la autonomía técnica enfrenta también el reto de que las regulaciones producidas tendrán además del objetivo de brindar certeza y seguridad a los ciudadanos, las de promover el desarrollo de áreas que se consideran como menos propensas a la ganancia y la utilidad como son aquellas que tienen por objeto la salud humana.

La autonomía debe promover una actuación eficaz del organismo regulador en la prestación de los servicios públicos, promoviendo la calidad de los servicios públicos y la certeza de que sus regulaciones promueven la igualdad de condiciones para los agentes del ciclo productivo; el desarrollo del sector sería uno del nuevo presupuesto de acción de la agencia, se trata de incentivar la participación de los agentes económicos en la producción de bienes y servicios confiables y en ello resulta imprescindible que las regulaciones emitidas incentiven la certeza de los actores.

El marco institucional de un órgano regulador considera mecanismos que blindan el ejercicio de la agencia, pues de no establecerse controles adecuados, se correría el riesgo de que los poderes delegados puedan ser capturados por grupos de interés ajenos al Estado en perjuicio del bienestar de la sociedad (Boyer, 2007; López Ayllón, 2008; Ruiz, 2007), el grado de independencia que deben tener las agencias; para algunos, estos órganos deben

separarse de la Administración Pública Federal y constituirse como órganos con Autonomía constitucional.⁹³

La Corte reconoce también la posibilidad de que los órganos reguladores emitan reglamentación sobre los asuntos de su competencia⁹⁴, la cual corresponde a la facultad contenida en el artículo 89 fracción II de la Constitución, el cual faculta al titular del Poder Ejecutivo para emitirla, no obstante, y tal como ha sido advertido por Roldan Xopa (2012: 248), las perspectivas de las atribuciones ejercidas por las agencias, pueden degenerar en controversias jurídicas y barreras regulatorias a su principal justificante que es la eficiencia y el cumplimiento de sus atribuciones.

4.1.2.- La coordinación institucional del órgano regulador

Un aspecto relevante de la intervención de las agencias en materia de calidad regulatoria, se da precisamente en la intervención que tienen para generar y hacer observar el contenido de las reglas formales mediante la potestad estatal de imponerlas (Anon., 2013; Culebro, Enrique; González, Christian, 2013), conceptos como el de autonomía para la efectiva generación y aplicación de la norma son entonces expresiones que dan cuenta de mandato y

⁹³ Como ejemplo de las discusiones más antiguas respecto de la autonomía para organismos públicos se encuentra el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), la cual tiene reconocida la autonomía Constitucional en su artículo 3 fracción VII, la cual refiere que consiste en la “...*facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.*” A su vez, el artículo 3 de la que nos habla de la autonomía universitaria. El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Unam dice: “Que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad;”, lo cual implica la libertad de actuación de la Universidad para efectuar sus atributos en la más amplia libertad dentro de los exclusivos límites de sus competencias educativas, misma que refiere que la autonomía de la Universidad no tendrá más limitaciones que las expresamente establecidas por dicha Ley.

⁹⁴ Al respecto, la Corte sostiene el siguiente criterio jurisprudencial “...no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia: “, extracto de Jurisprudencia “Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.”, Consulta del 12.06, 2016, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/tesis.aspx>.

sus interrelaciones con los agentes, por el contrario, las restricciones de cumplimiento pueden dar cuenta de una ineficaz actuación sectorial en términos de imperfecta dotación de capacidades institucionales, defectos del reglamento o ineficaz estructura.

La coordinación es un elemento que da certeza de que las interrelaciones entre los órdenes de gobierno trabajen el coordinación, o al menos sobre una base común conforme a planes y programas; el fin último de ello es que los órganos de gobierno cumplan adecuadamente con sus encomiendas (Culebro, Enrique; González, Christian, 2013); en nuestro sistema de gobierno, quien tiene mayor peso por sus atribuciones en tiempo y espacio es el Ejecutivo Federal, por lo cual se espera que los órganos que lo componen cumplan adecuadamente con direccionar los trabajos hacia un fin común; cuando ello no ocurre podemos hablar que existen fallas de gobierno que no permiten dirigir los esfuerzos de la Administración pública hacia el cumplimiento de sus fines en un área específica.

La coordinación institucional, se refiere a la serie de resultados que generan el reconocimiento o condena de los órganos reguladores, derivados de la interacción de autonomía y diseño institucional expresados entre otros en la efectividad del ejercicio de sus funciones, así como en productos derivados del cumplimiento de sus objetivos como la rendición de cuentas, la transparencia y la desregulación.

El diseño institucional comprende la serie de atributos orgánicos y funcionales generalmente contenido en disposiciones de carácter formal, mediante los que el poder público dota al órgano regulador para que cumpla con sus atributos de gobierno; esta variable se crea en función de la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones las agencias, para condiciones óptimas de funcionamiento, el poder público crea al órgano para contextos imperfectos o competitivos, donde prevalecen las fallas de mercado y el riesgo de captura por la industria regulada en detrimento del cumplimiento de su mandato.

Los elementos de autonomía y coordinación son los que se toman en consideración para definir el desempeño de un órgano regulador, ya que son los que en lo interno y externo

definen la capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo sus cometidos de poder público que a su vez se descomponen en elementos particulares.⁹⁵

4.1.3. Indicadores de evaluación y métodos aplicados para la comprobación de hipótesis

La primera dificultad para analizar el desempeño es la definición de los indicadores de evaluación, estos fueron construidos tal como se presentó en el Capítulo 3 de este trabajo, como afirma, los elementos que dan cuenta del grado de desempeño institucional, son la autonomía y la coordinación.

Para ello planteamos en el presente capítulo, dos formas de validación de la hipótesis, por un lado una derivada de la revisión de puntos concretos propios de cada indicador, derivados del análisis de instrumentos normativos, reportes institucionales del agente e informes oficiales o derivados de conferencias, por otro lado se encuentra, la elaboración, implementación y vaciado de información de una encuesta de desempeño, aplicado a personal del agente.

La forma en la cual se varia la información, es efectuando un promedio de los valores objetivos para ambas variables, y su “mapeo” en un diagrama que he denominado de desempeño, en el cual se podrán hacer las evaluaciones de cumplimiento derivado de la aplicación del instrumento propuesta en este trabajo de investigación; si bien, se ha intentado hacer coincidir los valores con cada uno de los conceptos, se reconoce que la propuesta de análisis corresponde a la interpretación teórica de las variables propuestas, y la misma corresponde a una visión subjetiva del autor.

La evaluación de desempeño se analiza desde el punto de vista de su impacto social, económico y de integración comercial, a partir de la evaluación de los tres elementos

⁹⁵ Las dos variables descritas en el estudio puede ser descompuesta en diversas de igual o mayor importancia, no obstante de la revisión de la literatura y de la elección propia se escogieron solo dos descriptores correspondientes a cada uno, por tanto se propone describir cada uno de ellos.

mencionados y su conexión en el modelo de análisis. Una expresión de este propósito se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 11: Dimensiones del diseño regulatorio



Elaboración propia con base en Bruszt y MacDermot (2014).

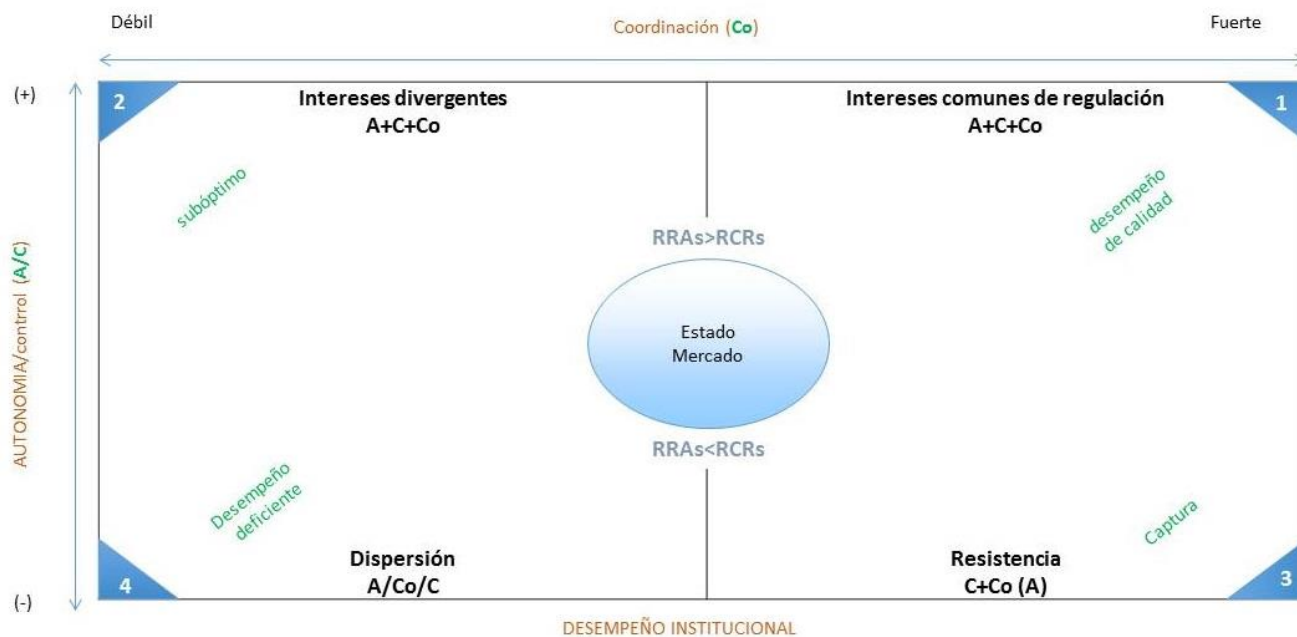
Los atributos de mayor autonomía y coordinación fuerte, corresponden a esfuerzos de control regulatorio en donde existen intereses comunes asociados a la gobernanza regulatoria, son escenarios óptimos (Resultado 1) de regulación en donde interactúan en coordinación con los gobiernos, los sectores regulados y los actores beneficiados de la regulación; en esta misma línea pero con intereses divergentes, encontramos escenarios de intereses divergentes (Resultado 2), que les permiten tener niveles considerables de desempeño institucional, se trata de escenarios que presentan fallas coyunturales atribuibles a alguno de los agentes de la gobernanza.

En escenarios de menor autonomía y coordinación débil, constituyen su captura por los regulados o el principal, o bien asociados con la resistencia a la regulación (Resultado 3); se trata de escenarios no idóneos, en los cuales existe un esfuerzo regulatorios que presenta limitaciones de diseño o ejercicio de autonomías acotadas; en un (Resultado 4), encontramos escenarios de regulación inexistentes o dispersos, por tanto, no existe la coordinación necesaria para implementación de la gobernanza regulatoria.

Las cualidades de autonomía y control se sitúan en un plano de desempeño que analiza desde diferentes óptimas por la academia en México (Ayllón & Ruiz, 2007; Culebro & González, 2013), no obstante la forma en la que se ha propuesto en el presente caso, se hace poniendo énfasis en términos de eficiencia y efectividad del cumplimiento de sus mandatos, en la misma línea de cualidades propuestas en los análisis de organismos internacionales como componentes de la gobernanza (OCDE, 2012; BID, 2015).

Las variables de autonomía y coordinación, son dos de los agentes más importantes para poder analizar los órganos reguladores es escenario de competencia y evaluación de resultados; los escenarios en los cuales interactúan, los presenta en las dos vertientes que generan resultados distintos; así cuando existe 1) desempeño de calidad es porque hay intereses comunes de regulación y en forma descendente, tenemos resultados, en ellos existen los componentes de autonomía y un desempeño aceptable, 2) subóptimo, con los componentes completos pero con fallas en las finalidades o intereses divergentes, , 3) de captura con resistencia a acatar los fallos del regulador y con uno o más de los componentes o cualidades pero no todos, y 4) de dispersión con un desempeño deficiente en los cometidos de regulación pues existe ausencia de los atributos o cualidades de desempeño óptimo; para precisar las características de los regímenes regulatorios se elaboraron dos categorías, cuando existen los componentes completos del nivel 1, hablamos de regímenes de regulación autónomos (RRA), y cuando existe ausencia de uno o más de esos componentes o su presencia en forma deficiente hablamos de regímenes controlados de regulación (RCRs). Una modelación de conceptos se contiene en el siguiente Gráfico.

Gráfico 12: Dimensiones del desempeño institucional de órganos reguladores



Regímenes regulatorios
 RRAs Regímenes de regulación autónomos
 RCRs Regímenes controlado de regulación

Fuente: Elaboración propia con base en Bruszt y MacDermot (2014).⁹⁶

Como se aprecia en el cuadrante se describe la relación de las variables de coordinación (Co) y de autonomía y control (A/C), como determinante del desempeño institucional del órgano regulador en los cuatro cuadrantes que lo integran y que van de una menor a un superior nivel de cumplimiento de sus mandatos; en la parte superior del cuadrante con los números 1 y 2 encontramos regímenes de regulación autónomos (RRAc); una mayor autonomía y niveles fuertes de coordinación darán lugar al cuadrante 1 de intereses comunes de regulación; similares valores de autonomía y coordinación pero caracterizados por la de acuerdo respecto de la misión de las agencias por intereses divergentes dentro de las organizaciones genera un desempeño suboptimo integran el cuadrante 2.

⁹⁶ El regulador situado en la parte superior derecha tiene un puntaje alto (superior al valor de la mediana) en los indicadores de desempeño del órgano regulador, en el renglón central se sitúa el contexto de la relación mercado – sociedad en la cual se desenvuelven los actores, en renglón o mitad inferior se encuentran los que tienen menor puntaje inferior al valor de la mediana), de igual forma los números en las esquinas del cuadro indican cuatro fases de desempeño, del inferior 1 al superior 4.

En la parte inferior del esquema representando por los cuadrantes 3 y 4 tenemos a los regímenes de regulación los cuales tienen débil coordinación y niveles bajos de autonomía y control; finalmente el cuadrante 4 existe un desempeño deficiente o bien existen débiles medidas regulatorias; para efectuar una relación causal de los elementos propuestos, más adelante se proponen elementos medibles y parámetros de desempeño para colocar al regulador en alguno de los cuadrantes.

El desempeño del órgano regulador se ha dividido en cuatro cuadrantes, los cuales son resultado de la combinación de las dos variables, en el cuadrante 1 describe los niveles mayores y menores de autonomía y control, y en la línea paralela superior correspondiente al diseño institucional fuerte y débil, en el interior del Gráfico, tenemos el desempeño institucional de órgano, y lo podemos apreciar siguiendo la Tabla 1, así como los resultados asociados identificados como 1, 2, 3 y 4, asociados al cumplimiento social, político y económico de los atributos del regulador; los cuadrantes 1 y 2, describen regímenes de regulación autónomos (RRAs), más eficientes, en tanto que los cuadrantes 3 y 4, se refieren a regímenes de regulación (RCRs), caracterizados por la resistencia y la dispersión, por tanto no existe la captura del regulador.

4.2. Método de análisis para órganos reguladores

Los órganos reguladores no son unidades planas describibles en términos de las funciones para regular un sector, sino de órganos administrativos heterogéneos, se trata de complejas estructuras administrativas de la Administración pública, que guardan una especialización y por otra deben observar reglas para la delegación de sus funciones, de coordinación interinstitucional con sus pares dentro del mismo sector, con el Congreso, con los tribunales, con organismos internacionales, con las autoridades de los otros órdenes de gobierno, así como las que correspondan a la actividad no regulatoria, de fomento, de publicidad e incluso las de carácter político; la revisión funcional de la a función

administrativa de las agencias presenta las características descritas⁹⁷, las cuales se presentan en mayor o menor medida para asegurar una regulación acorde al interés general de los derechos de los consumidores.

Una de las expresiones administrativa de los retos que enfrenta el Estado regulador, es mediante la conformación de soluciones diferentes de la gestión administrativa de antes de los años noventa en México. Las asociaciones público – privadas y la creación de órganos reguladores serían el resulta de las políticas públicas que atienden estos nuevos desafíos la función regulatoria no se limita a la emisión de reglas y su cumplimiento, sino la adaptación a nuevas exigencias del mercado y la sociedad (Scott 2008), nos encontramos entonces ante la flexibilidad de la organización, basados en procesos de retroalimentación mediante el uso de la tecnología, de compromisos regulatorio eficientes y de desregulación, como incentivos que entran en juego en la acción de las agencias.⁹⁸

Para efectos de la evaluación de eficiencia, se desarrollan a continuación los elementos de Evaluación de la capacidad institucional a través de las variables de Autonomía y Coordinación, a que nos referimos en la Grafica 10, cabe indicar que hemos elaborado cuatro niveles de cumplimiento, 1. Para un nivel excelente de cumplimiento, o que cumple con expectativas de desarrollo del mercado y las exigencias de la sociedad; 2. Para un nivel de cumplimiento bueno, o que no llega a la excelencia, se le han señalado fallas manifiestas u ostensibles; 3. Para un nivel de cumplimiento incipiente, que indica que el cumplimiento es regular o solamente superficial; y 4. Para un nivel de cumplimiento naciente, que no se ha desarrollado o que no funcional.

⁹⁷ En este caso se utiliza la clasificación de características y aspectos relevantes utiliza para órganos reguladores por Martínez (2002), cuando analiza agencias de regulación en España, Alemania, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

⁹⁸ Para esta visión de incentivos positivos de la actuación estatal, hacemos uso del enfoque normativo del nuevo institucionalismo.

4.2.1. Autonomía y gestión operativa

La gestión operativa del regulador en materia de salud, marca en principio diferencias con la forma de operar de los órganos de la Administración pública federal centralizada, de la cual forma parte, no se trata de una misma forma de organismo jurídico puesto que a estos se ha encomienda la regulación y los mecanismos de competencia, la actuación de las agencias puede ser distinta de la secretaría o Ministerio.

La autonomía de las agencias depende entre otros elementos de la asignación de recursos administrativos y financieros, la modernización de órganos reguladores responde a la expectativa de la competencia de bienes y el beneficio de precios justos de bienes y servicios hacia los ciudadanos (Levi-Faur, 2003), por ello es importante efectuar el análisis y evaluación de cada uno de los elementos que la componen.

a.- Mecanismos de designación

El funcionamiento del regulador corresponde al tradicional de la Administración pública, con algunas diferencias, es posible encontrar como director del órgano regulador a un titular, con rango de subsecretario de Estado, únicamente por debajo del secretario del ramo; el primer Comisionado de la Cofepris (Ernesto Enríquez Rubio), bajo designación directa del Secretario de Salud, del que dependía directamente; posteriormente con la emisión de Reglamento los siguientes tres titulares fueron designados por el Presidente a propuesta del secretario situación que denota la dependencia de éste.

Los requisitos para ser titular no implican una distinción que califique al titular con respecto de la alta burocracia del gobierno federal, en esencia se trata de una designación que no requiere del candidato una cualificación especial, salvo contar con título profesional y experiencia de por lo menos cinco años en áreas del ámbito de competencia de la Comisión Federal, aquí el criterio no es sinónimo de algún servidor público que desarrollo

su ejercicio previo dentro del campo de la salud, de hecho los titulares de la agencia han sido todos abogados y ninguno perteneciente al ámbito de la medicina, de igual forma se identifica la solicitud de requisitos ya previstos en la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos, como no haber sido sentencia por delitos dolosos o inhabilitación para el desempeño de servicio público y asegurar independencia de actuación.

Destaca que el titular de la agencia, mantiene una designación lineal con respecto al principal que es la Secretaría del ramo, se trata en esencia de una designación de un miembro del grupo en el gobierno el cual es propuesto para llenar el requisito de designación en forma directa, sin deliberación por ejemplo de una terna por parte de un Comité dictaminador o de un órgano ajeno a la administración como el Congreso; una vez que se tiene al candidato, lo lógico es que se proponga y obtenga la designación sin observación o recomendación de por medio.

La agencia cuenta con autonomía y personal profesional para desarrollar sus funciones, y es esto lo que forma parte del presupuesto de análisis, se pretende evaluar el grado de adecuación de la designación en términos autónomos del regulador, o bien en caso contrario el compromiso respecto de los funcionarios en términos del clientelismo y designación por motivos personales y de amistad, elementos valiosos para definir autonomía y legitimidad de su funcionamiento.

Para referir a los titulares y su filiación partidista y formación se presenta el siguiente Gráfico.

Gráfico 13 Titulares del órgano regulador

Nombre	Periodo	Formación	Filiación
<i>Ernesto Enríquez Rubio</i>	2002- 2006	<i>Licenciado en Derecho</i>	<i>PRI</i>
<i>Juan Antonio García Villa</i>	2006- 2008	<i>Licenciado en Derecho</i>	<i>PAN</i>
<i>Miguel Ángel Toscano Velasco</i>	2008- 2011	<i>Licenciado en Derecho y en Economía</i>	<i>PAN</i>
<i>Mikel Andoni Arriola Peñalosa</i>	2011- 2016	<i>Licenciado en Derecho y en Economía, maestro en políticas públicas, maestro en derecho</i>	<i>No manifestada</i>
<i>Julio Sánchez y Tépoz</i>	2016	<i>Licenciado en Derecho</i>	<i>No manifestada</i>

Fuente: Elaboración propia.

La libertad del ejercicio del titular del órgano regulador, tampoco guarda una temporalidad; el factor que determina su seguimiento en el equipo entonces puede ser asociado al grado de efectividad de su gestión en el sector, o su pertenencia a equipos de gobiernos sexenales; aunque se denota que algunos agentes tienen que ver también con la conformidad del sector de su desempeño que condicionan su permanencia o movilidad (Expoknews, 2011), entre otra, las externalidades de captura y presión mediática de los regulados que afectan la continuidad en el cargo del funcionario público.

La designación por parte del Presidente de la República a propuesta del secretario de Salud, sin una línea de profesionalización como se aprecia en el Gráfico presentado, contrasta con la profesionalidad del regulador, se trata de designaciones en de titulares sin una línea de experiencia en salud, de hecho uno solo de los titulares (Toscano Velasco), era el único con experiencia en materia de salud como integrante de la Comisión de Salud en la Cámara de Diputados, el resto no contaba con experiencia previa en la materia o bien la adquirió durante su permanencia en la agencia.

La designación sin deliberación, así como la indeterminación de un periodo de tiempo con dos elementos que implican una incertidumbre del ejercicio independiente de la agencia;

entonces porque no limitarlo a un periodo determinado, creemos que un paso para dar certeza a un desempeño eficaz de la agencia debe ser uno asociado a un tiempo determinado de ejercicio en el cargo, así como a incluir mecanismos de elección por un órgano colegiado como la Comisión de Salud del Congreso, a fin de elegir entre una terna o grupo de profesionales de la salud a su director.

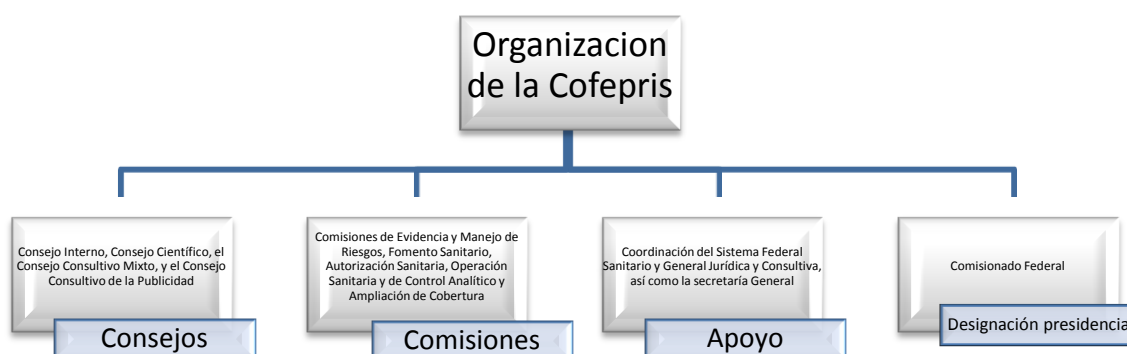
En cuanto a la división por procesos de la agencia sanitaria, se considera que el mismo corresponde a las modernas formas de administración a fin de asegurar la intervención en los temas de competencia de éste de más de un órgano decisor en dos momentos como revisor y otro como signante de las decisiones (Ciudadania, 2010); no obstante, la designación de sus titulares es poco transparente y sujeta a principios discrecionales pues si bien los mismos se encuentran sujetos al procedimiento de servicios profesional de carrera, históricamente se tiene que existe una identidad entre los miembros de las comisiones o coordinaciones y los miembros del equipo del titular del regulador.

Por tanto, y no obstante que el titular de la agencia, -respecto del cual existen altas expectativas de desempeño, éstas no se corresponden con la cualificación exigida de su titular-, puede llegar a constituirse en un factor de desarrollo de la agencia, al no ser el requisito de profesionalidad uno de los que se le exige para ocupar el cargo, este carece de una adecuada legitimación por mérito para ocupar el cargo, por lo cual se puede pensar que en el futuro este deba ser nombrado por fórmulas de profesionales sujetos a evaluación de un tercero, tal como ocurre con otras agencias como la Comisión Federal, por tanto y para efectos de la evaluación proveniente de registros e informes esta debiera tener una evaluación de **deficiente** dada su dependencia del Ejecutivo Federal y del titular del Ministerio de Salud para desarrollar las funciones consideradas en el artículo 17 bis 2 de la Ley General de Salud.

b.- Infraestructura tecnológica y administrativa

Las políticas y programas a cargo de los órganos de la Administración pública requieren de los recursos materiales idóneos para el cumplimiento de sus encomiendas de política pública; el diseño institucional de un organismo público debe garantizar que el mismo pueda responder de forma adecuada a las expectativas de política pública mediante las reglas formales e informales correspondientes, por lo cual se espera que exista correspondencia entre el cúmulo de competencias y los medios que se asignan al órgano para desarrollarlos; el proceso de conformación de la agencia social en salud resulta de la fusión de cinco direcciones generales y el laboratorio nacional de salud pública, de los cuales integró su plantilla de servidores públicos y los medios e infraestructura con que aquellos contaban a fin de evitar desvinculación y falta de comunicación entre las entidades reguladoras y los particulares.

Gráfico 14: Estructura orgánica de la Cofepris



Elaboración propia con base en el Reglamento de la Cofepris (2003)

Como se observa la organización del órgano regulador es innovador, puesto que a la par de una organización administrativa “tradicional”, por la conformación de ocho unidades

administrativas similar al funcionamiento de los órganos de la Administración pública federal, como una subsecretaría por ejemplo, de hecho el Comisionado del regulador tiene una categoría de subsecretario y por debajo de él subcomisionados, coordinadores de apoyo y un área administrativa (Cofepris, 2001; Cofepris, 2003), la formación de un gabinete especializados, honorario y aparentemente con poder de decisión en el propio funcionamiento del regulador, lo cual tiene la intención de generar legitimidad ante la comunidad, los regulado y la sociedad, asimismo es una muestra de la actuación de los órganos de consulta y opinión en decisiones y acciones para proteger a la población contra riesgos sanitarios.

Los reportes institucionales del mismo destacan que los medios con los que cuenta corresponden a los más avanzados en materia de tecnología (Cofepris, 2005; Páez Pérez, Pedro Nel, Silva Ruiz, José, 2010), ya que algunas materias de regulación se refieren a más inversión de tecnología como en el caso de los productos farmacéuticos y de la biotecnología respecto de los cuales el regulador revisa y aprueba sus productos, la meta optimizar los medios materiales con los que cuenta.

La funcionalidad del órgano regulador en términos de recursos materiales, significó la eliminación de duplicidades, y estos fueron los primeros resultados de una gestión eficaz de los medios con los que el mismo contaba en un mismo espacio distinto de las direcciones fusionadas, con el objetivo de dar una nueva identidad de la agencia, el reto utilizar de la forma más eficiente dichos recursos los cuales se encontraban subutilizadas.

La gestión del regulador requiere de un control de la información que crea, adquiere, transforma y resguarda; la especialización le obliga a contar con recursos técnicos para su operación cotidiana, por lo que el proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de su información juega un papel en sus estrategias; para ello el órgano regulador debe contar con los medios electrónicos más avanzados; las tecnologías de la información son de los medios principales para poder acercarse y generar repuestas a las inquietudes de los ciudadanos, como los medios de comunicación satelital para enlazar a los órganos

interinstitucionales y dar respuesta a las alertas sanitarias en tiempo real, fundamentales en la labor de la agencia, por tanto una reducción de costos en esas materias no sería un elemento racional puesto que constantemente debe actualizarse.⁹⁹

La gestión operativa, pasa por adecuaciones de los medios del regulador aplicados al control interno de todos los trámites sujetos a su aprobación y estudio; se trata de gestionar los tramos de responsabilidad de las diferentes áreas competentes de la agencia, a través de medios informáticos que provean de un seguimiento y evitar cuellos de botella y atrasos innecesarios; el retraso en la solución de los temas puestos a su consideración, sería uno de los medios distintivos de la nueva administración por procesos imperante en órganos reguladores; el reconocimiento de la imposibilidad para desarrollar los trabajos, estaría en contra del propio discurso del órgano regulador y sería una contradicción de su existencia. De ahí los esfuerzos de la agencia por generar las condiciones de innovación y aplicación permanente de los recursos materiales adecuados para el cumplimiento de sus objetivos.

Una ejemplificación, que ilustra los procesos implementados para la atención de emergencias sanitarias se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 15 Operación por Procesos – COFEPRIS



FUENTE: *Cofepris 2012, consulta del 12.03.2016, disponible en http://www.cofepris.gob.mx/Transparencia/Documents/INFORME_EVALUACION_FIN.pdf*

⁹⁹ La atención de los trámites del público también es un elemento potenciado por el uso de los medios materiales del regulador, en el cual se debe promover el acercamiento y facilidad con los usuarios mediante las nuevas tecnologías. La creación de módulos de acercamiento en sitios estratégicos como aeropuerto y en las entidades federativas son ejemplos de la gestión de recursos preexistentes organizados bajo la dirección del regulador para generar rendición de cuentas.

La atención de las demandas de protección contra riesgos del regulador exige también una infraestructura que responda con prontitud a su atención; las acciones de policía sanitaria, se organizaron bajo modernos esquemas de respuesta inmediata, a través de la coordinación de una red de autoridades de otros niveles a fin de atender directamente contingencias urgentes (Cofepris, 2001), por ejemplo, a través de la verificación o inspección sanitaria a programas o proyectos y la verificación por índices estadísticos¹⁰⁰ como repuesta a la conformación de nuevas entidades productivas en salud.

La gestión operativa del regulador no admite –por lo menos en el discurso oficial-- el condicionamiento de la infraestructura, cualquier negativa a su utilización contradice la apuesta de los políticos de obtener resultados óptimos por la agencia (Ogus, 2004; Levi-Faur, 2003; Majone, 1994); la independencia formal del regulador no encuentra en la limitación de los recursos materiales una traba a la realización de sus acciones conforme al presupuesto de egresos, por otra parte la reducción de la infraestructura burocrática y la prestación de los servicios públicos directos y como promotor del sector, requieren de la agencia que el mismo cuente con una asignación y uso de los recursos; en un escenario donde la rendición de cuentas es permanente, la gestión del regulador no debería ser deficiente o improductiva, puesto que los propios actores tendrían la capacidad regulatoria, para corregir las fallas atribuibles a la agencia y sus deficiencias para asegurar las condiciones de competitividad y eficacia necesarias para impulsar al sector.

Los recursos humanos e infraestructura de la agencia reguladora en salud, para funcionar como ventanilla única de trámites y servicios de la población a través del Centro Integral de Servicios (CIS), puente de reasignación presupuestal a las entidades federativas para ejercer el gasto y cumplir las atribuciones derivadas de los Acuerdos de Coordinación, generó que la misma fuera dotada de los recursos necesarios para su desarrollo y merced a las dotaciones presupuestales provenientes de las reasignaciones presupuestales de la proporción de derechos recaudados por ésta como resultado de multas y pago de derechos

¹⁰⁰ Como los medios informáticos, el uso de infraestructura y equipamiento coordinado son parte de la infraestructura imprescindible para automatizar la intervención y procesar resultados de los procesos para con ello generar índices que permitan efectivizar la labor del regulador.

por trámites de los particulares, le ha permitido contar con medios de atención de sus atribuciones; por tanto al contar con la infraestructura y equipamiento moderno, colocan este rubro de la agencia como **bueno**, ya que si bien se ha considerado que estas agencias tienen un tamaño reducido pero efectivo en el cumplimiento de sus encomiendas, se considera que las retos de los avances tecnológicos y la capacitación deben ser frecuentes, existiendo un reto de actualización permanente en los temas de su competencia.

c.- Profesionalización de recursos humanos

La profesionalización del personal del sector público es un imperativo de calidad en la prestación de los servicios y gestión de encomiendas de la Administración pública y forma parte de las estrategias de modernización y democratización del gobierno adoptados a principios de la década; otros medios de generar legitimidad y confianza en los ciudadanos corresponden al mismo periodo en temas de transparencia y rendición de cuentas, la expresión normativa de la adopción de estándares formales de profesionalización se puede apreciar con la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal de 2003; a través de los principios de igualdad y mérito para acceder a los cargos públicos, con lo cual se garantizaría la permanencia y continuidad de los servidores públicos ajenos a los vaivenes de los cambios sexenales o movimientos de camarilla una vez que se cambian titulares.

La profesionalización en órganos reguladores es entonces un presupuesto para los servidores públicos que forman parte de su estructura; la autonomía de las decisiones de la agencia mediante el personal idóneo y llevar adelante los objetivos del órgano mediante solidas decisiones de carácter técnico en el marco legal; los fallos de gobierno estarían siendo limitados o eliminados mediante la adopción de los sistema de selección con base en la Ley en materia de profesionalización, se pretendía que los profesionales seleccionados cumplieran con reglas formales (Fundar, 2009), tendientes a hacer eficaz el ejercicio público, la rendición de cuentas y protección contra el conflicto de intereses y la

información privilegiada como aportación a la legitimidad en los órganos de gobierno brindando solidez del Estado democrático.¹⁰¹

Otros presupuestos de las buenas prácticas de los órganos reguladores en materia de profesionalización se refieren a los conflictos de interés e información privilegiada, referidos a la posibilidad de que en forma corrupta los operadores del sistema efectúan actos alejados del principio de legalidad constitucional deben ser erradicados del contexto del sano desarrollo del mercado competitivo y eficaz.

La integridad ética y la aprobación de los estándares de carácter técnico a que serían sometidos los servidores públicos de la agencia proveerían de personal idóneo para ejecutar las acciones de política pública en materia de salud; la profesionalización del personal implicaría que la preparación técnica - legal e integral del personal bajo los principios que rigen al servicio profesional de carrera, estos se desempeñaran con estricto apego al derecho, con solidez en sus decisiones y con honradez¹⁰², las características de preparación técnica, aunadas a las de transparencia y eficiencia que les proveerían entonces de herramientas imprescindibles de autonomía del regulador, ya que el desempeño del personal mantendría integridad y ética pública frente a la expectativa de captura por los agentes regulados, tal como el decreto de creación de la agencia en salud lo reconoció (Cofepris, 2001).

El servicio civil en la administración implica desarrollar las funciones con alta calidad técnica – científica como lo requiere la actuación del regulador, no obstante también es presa de las limitaciones reconocidas del sistema (OCDE, 2011; Congreso, 2011; Strazza, 2014), como la falta de claridad en la ejecución de los subprocesos del sistema y vicios en su implementación asociados aviejas prácticas de clientelismo en las cuales no

¹⁰¹

¹⁰² Según datos del regulador (Cofepris, 2012), para 2008 tenía 1,408 empleados y para 2012 el número se incrementó a 1,575, plantilla que no ha variado a partir de su creación en el cual reportó tener 1,300 empleados; de éstos casi 60 por ciento son de base y el resto de confianza, hay solo 7 directivos son mandos superiores, con 117 funcionarios medios y 298 operativos de confianza, además de 101 enlaces en distintas jurisdicciones sanitarias.

profundizaremos en este trabajo. De hecho la OCDE (2011) refiere la relevancia de los esquemas de profesionalización como un “...*elemento clave de la buena gobernanza reside en contar con un gobierno que sea eficiente y eficaz. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplen los objetivos deseados. Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes.*”, por tanto la profesionalización en la Administración pública y en lo particular en las agencias, es un elemento de autonomía que distingue su actividad antes y después de su implementación.¹⁰³

La profesionalización significa independencia del regulador porque con base en ella los servidores públicos que la conforman toman sus decisiones atendiendo a sólidos principios técnicos, acorde a la ley bajo principios de transparencia y rendición de cuentas, por tanto y si bien independiente de las decisiones de terceros ajenos al órgano estatal, la actividad de los servidores públicos encuentra su control en la norma, la cual convive con los principios de legalidad y delegación de funciones a la forma de organización de la Administración pública, por tanto estos medios de control no hacen sino limitar la actuación discrecional de los servidores públicos, principio en bien de las garantías de los ciudadanos, producto del ejercicio coordinado y de la ingeniería normativa de pesos y contrapesos del poder (Ackerman, 2008; Roldán Xopa, 2012); un ejercicio profesional implica la aplicación de los principios de eficacia técnica, transparencia de las decisiones, con criterios sustentados en sólida información y comprobación de la información de certeza de que las decisiones se efectuaron con apego a la ley, además de atender al interés general de la población por encima de los intereses individuales o de grupo.

La adscripción al órgano regulador, limita la virtualidad del ejercicio independiente, pues si bien normativamente existe la independencia de sus determinaciones, existe también una adscripción a la secretaría del ramo, si bien existe independencia normativa, sigue

¹⁰³ Según reportes del órgano regulador en salud, para 2012 tenía 1442 empleados de los cuales 754 pertenecen al sistema profesional de carrera, 400 son trabajadores de base y el resto de confianza, contratos de *outsourcing* otras formas de contratación.

existiendo adscripción al principal, el problema se acentúa cuando existe divergencia entre posibles decisiones de la competencia, que pudieran eventualmente enfrentarse a posiciones institucionales, y si bien persiste una razón de protección a la salud, no es tampoco fiable que los políticos pudieran apoderarse de la decisión y capturar al propio regulador (Faya, 2010), lo cual es deseable para la independencia en materia de independencia decisional, pero por ahora queda el cumplimiento de los principios administrativos de buena fe que hace la ciudadanía mediante los medios de transparencia y revisión de la actuación; los antecedentes jurídicos de política pública aplicadas, vendrían de nuevo a confirmar un aprendizaje de las funciones de la agencia, como prueba de su funcionalidad y eficacia de las asignaturas estatales, para un periodo posterior dar mayor autonomía organiza, incluso fuera de la esfera del principal como ha ocurrido en materia de transparencia.

No obstante, en el caso del regulador la profesionalización del personal de la agencia tiene una forma lineal y dispersión de las formas de ingreso¹⁰⁴, la convivencia de los servidores públicos en términos de los objetivos que deben cumplir, encuentran elementos de cohesión para la organización (Cabrerero, 2005), en la alineación a los objetivos de eficiencia y eficacia propios de la nueva gestión pública; la identidad de principios y valores tampoco se obtendría de la aplicación de lo prescrito por la y conformes con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, puesto que como también trabajadores contratados bajo el régimen de contratos privados, aunque no es exclusiva de la agencia, esta situación nace desde la conformación del regulador, al cual se asigna el personal de las unidades administrativas que lo conformaron, pero no se trata de una unidad homogénea de servidores públicos identificados con los principios específicos de la Ley de profesionalización.

¹⁰⁴ Esta diversidad encontramos que el titular del órgano es designado por el Presidente a propuesta del secretario de Salud, los comisionados y coordinadores ingresan todos a través del servicio profesional de carrera, existe personal de confianza por contratación directa, personal de base contratado conforme a la Ley Federal del Trabajo del apartado B del artículo 123 de la Constitución y al catálogo general de categorías del Sector Salud, prestadores de servicios por outsourcing y becarios (Gault, 11)

La profesionalización en el órgano regulador puede ser un buen ejemplo de implementación en un órgano del Estado, puesto que en su estructura se comprenden todos los cargos excepto el del titular y de aquellos de libre designación¹⁰⁵, aunque para el fortalecimiento del mismo se podría pensar que tal como ocurre en los órganos constitucionales autónomos sería necesario dar identidad a través de una sola forma de contratación con iguales principios y valores insertos en sus condiciones de trabajo, a través de la profesionalización de la totalidad de los servidores públicos de la agencia, sería entonces un elemento meritocrático efectivo ideal de independencia del regulador, resulta de una legislación individual a la misión de éste significaría un avance en el diseño de la agencia.

La profesionalización de la agencia reguladora no parte de una profesionalización respecto de las materias de su competencia, sino de la profesionalización derivada del propio instrumento de profesionalización contemplado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por tanto se puede considerar como **buena**, no obstante tiene limitaciones de la forma de contratación de sus servidores públicos que no responde a una capacitación personalizada en cada una de sus materias, sino en la captación vía los instrumentos y modalidades de la ley, dando por resultado que además de la convivencia de personal no “profesionalizado” en términos de la ley, como los trabajadores de base y de confianza éstos convivan con los del régimen de profesionalización existentes.

d.- Participación ciudadana

La participación ciudadana ha sido reconocida como un componente de los modernos estados democráticos (Uvalle, 2007; Uvalle, 2012; Ackerman, 2014), y un elemento imprescindible de la formación del Estado regulador el cual integra el elemento como

¹⁰⁵ Se trata de no más de dos puestos entre los que se encuentra el director Ejecutivo de regulación de estupefacientes psicotrópicos y sustancias químicas, puesto que se trata de puestos considerados de seguridad nacional para el ejercicio de competencias que no admiten dilación en su atención contenidas en el artículo 6 de la LSPCAPF.

competente de legitimidad y transparencia de sus acciones; se pretende que mediante esquemas de participación se integre a las acciones de gobierno como revisor, como consultor de los asuntos públicos a los ciudadanos; la participación ciudadana representa también la intervención directa que se les da para que en su calidad de clientes puedan intervenir en la apreciación de la eficacia de la prestación de los servicios, para aprobar nuevas medidas regulatorias que puedan incidir en su economía o forma de vida y también para dar fe de que las acciones conforme a las reglas formales e informales.

La participación ciudadana es relevante para el ejercicio del buen gobierno, es con el moderno Estado democrático que las reglas formales e informales, procuran generar espacios a los particulares en los actos de gobierno, en este escenario que los asientos dentro de los consejos consultivos, de los *stakeholders* y de los testigos ciudadanos se consideran en las reglas formales de operación de los órganos de gobierno (Ruiz, 2007; Alcántara, 2012).

La teoría de la Administración pública es explícita acerca de la necesidad de atender las demandas sociales; en el órgano regulador en materia de salud la intervención ciudadana se concreta en las etapas del proceso regulador, también se pide que este sea incluyente de las peticiones particulares, que oiga y haga participe de éstos en sus decisiones; medidas de inclusión de testigos sociales en procesos de licitaciones públicas, así como la inclusión de líderes sociales en los consejos consultivos de algunos de la agencia explicarían la estrategia estatal para atender esas recomendaciones (Barbará, 2005), a ello respondió la formación de los Consejos u órganos administrativos inspirados en prácticas de gobernanza regulatoria, que integra en el órgano de gobierno a la ciudadanía, como una forma de legitimidad de que por tener una intervención directa de éstos las regulaciones pudieran tener mejor aceptación al haber tenido una intervención en su emisión.

Si bien positiva, la intervención ciudadana en el organigrama del órgano regulador en salud, dota de legitimidad a su actuación, un ejemplo de su participación se encuentra en los foros de discusión de la reglamentación en materia de publicidad de tabaco, alcohol y

alimentos chatarra, los que al estar integrados en cámaras o asociaciones de productores, los interesados pueden efectuar comentarios, precisiones u observaciones de la emisión de normatividad que les afecta directamente y que corresponde a esquemas de desregulación y fomento con la intervención de los ciudadanos y organizaciones de la organización en el Consejo de Publicidad en materia de salud (Levi-Faur, 2003).

La intervención ciudadana se ha convertido en un derecho a la ciudadanía en el papel, por ejemplo, el artículo 7 del Reglamento de la agencia determina la integración de los miembros del Consejo Científico, el cual funciona como un auxiliar de consulta y opinión y se integra por un mínimo de diez miembros invitados a instancias del regulador, de carácter temporal y honorario, al igual que el Consejo Consultivo Mixto y el Consejo Consultivo de la Publicidad; el desarrollo formal de estos Consejos debería generar al menos una reunión por año, pero se tienen datos de que su celebración es prácticamente nula o inexistente, el esquema de intervención ciudadana se interrumpe entonces, generando atrofia en la generación de esquemas virtuosos del ejercicio de gobierno y en opinión de algunos autores el germen de la corrupción (Sandoval, 2012).

Al margen del compromiso institucional con la transparencia del ejercicio gubernamental, la participación ciudadana es limitada y no considera al menos la opinión sobre la idoneidad de la elección de los titulares del regulador, siendo esta completamente Presidencial, por tanto existe ausencia de posibilidades para efectuar pronunciamientos sobre idoneidad, conflicto de interés o preparación insuficiente del titular del órgano, siendo también inexistente la intervención de otros órganos deliberativos de la capacidad de los candidatos, equidad de género o debilidades a través de entrevistas o exámenes por las Comisiones de salud del Congreso (Ackerman, 2008).

Los intereses dentro del ámbito competencial del órgano regulador social en salud, hacen suponer que las actividades de presión por parte de los sectores regulados podrían suponer presiones a fin de generar una u otra regulación afín a los intereses de éstos. Una de las formas en las cuales se puede asegurar la imparcialidad de la elección de los titulares de la

agencia en salud, sería entonces que en su nombramiento intervinieran los poderes Ejecutivo y Legislativo (OCDE, 2012), al limitarse la intervención ciudadana, no existe total certeza de que la labor de la agencia afecte la vida diaria de los ciudadanos y su bienestar socioeconómico, puesto que las lealtades del funcionario se encuentran con el grupo al cual debe el nombramiento y que en cualquier momento lo puede cambiar, y es cuando entonces la dependencia del titular del órgano con el principal es lineal, los argumentos de responder a los imperativos sociales, son entonces superados por la existencia en la ciudadanía de una desconfianza de que el órgano regulador pueda actuar conforme a los intereses de la población, es entonces que los mecanismos de transparencia y evaluación de la eficiencia y eficacia del regulador repercuten en niveles bajos de gobernanza democrática.

Si bien los modernos regímenes democráticos promueven la amplia participación ciudadana organizada, crítica y constructiva, también promueven asegurar un lugar relevante para la sociedad civil en sus decisiones de gobierno a través de la incorporación de estos en decisiones de política pública (Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2004); los consejos consultivos y las consultas públicas son un ejemplo de estos mecanismos que aseguran transparencia, y vigilancia de la eficacia y eficiencia de los la prestación de servicios de los organismos públicos y que gradualmente pueden incluir a los actores de la sociedad civil en decisiones trascendentales de la gobernabilidad (Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, 2014).

Adicionalmente como un presupuesto de gobernabilidad, la participación ciudadana se constituye en un elemento más de control de la Administración pública (Uvalle, 2007), el control que ejerce la revisión de las decisiones de la agencia debe incidir en que el uso de los recursos presupuestarios se use racional y unificadamente aseguraría procesos incluyentes de adopción de decisiones y su efecto en las necesidades comunes, la intervención ciudadana se debiera proteger e incentivar en cada una de las etapas del ciclo de políticas desde su planeación y hasta la evaluación del desempeño de programas e instituciones, para dar seguimiento a las políticas regulatorias.

Conforme a la OCDE (2012b:24), los gobierno deben garantizar la participación ciudadana en la gestión de las políticas, entre estas las que conciernen al gobierno de las agencias, la cual se considera deficiente, en razón de que es prácticamente nula en los órganos de gobierno de la agencia analizada, la cual contempla el Consejo Científico fungirá como un órgano auxiliar de consulta y opinión de la Comisión Federal, mismo que se establecerá y funcionará de conformidad con el Reglamento Interno que expida dicho órgano colegiado, con base en la propuesta que al efecto le presente el Comisionado Federal, integrada como mínimo por diez miembros, para lo cual se invitará a personas que se distingan por sus méritos académicos o científicos en áreas relacionadas con el ámbito de competencia de la Comisión Federal, no obstante, su funcionamiento es prácticamente inexistente

A pesar de haber sido enunciado como un elemento deseable de las modernas instituciones democráticas, la participación ciudadana en México no ha tenido una presencia trascendente para hacer valer sus intereses ante los órganos administrativos, y si bien existe la figura del usuario simulado en los trámites y en los procesos de compras gubernamentales, así como la intervención en los Comités de Publicidad en la agencia en estudio, se considera que la misma es **deficiente** y no se ha desarrollado eficientemente, o bien se encuentra en etapas iniciales en donde carece de un modelo ideal para defender sus intereses.

4.2.2. Autonomía financiera

En el caso del órgano regulador en salud, el artículo 17 bis de la Ley General de Salud, determina que su presupuesto estará constituido por las asignaciones que establezca la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los recursos financieros que le sean asignados, así como aquellos que, en lo sucesivo, se destinen a su servicio y a ello nos referimos en este punto.

La autonomía financiera es uno de los elementos de autonomía básicos para el eficiente desempeño institucional de los órganos reguladores, con base en la dotación de recursos públicos de la agencia y sus supervisores pueden solventar con independencia sus atribuciones; la adopción de políticas requiere de la dotación de recursos suficientes que permitan la satisfacción de las necesidades sociales, el condicionamiento de éstos a los vaivenes de las determinaciones de un principal (Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2004), los costos de una disminución o entrega tardía de recursos significarían poner en riesgo la prestación por los particulares; crisis en la eficiente entrega de recursos, aunados a otros elementos de control deficiente implican la posibilidad de que los fallos de gobierno puedan incidir negativamente en el desarrollo de la sociedad y la economía como en el caso de la crisis financiera de 2008.

La autonomía es la base de una eficiente regulación del mercado, si esta se encuentra supeditada a factores externos ajenos a los propósitos del Estado (Cofemer, 2011), se presenta el riesgo de prácticas que conculcan los derechos de los ciudadanos y representan fallas de gobierno que alteran las condiciones necesarias para el desarrollo y la competitividad e inclusión social. La solidez y confianza de las decisiones de la agencia no admiten por tanto la subestimación y el condicionamiento del presupuesto, puesto que la gestión eficiente y oportuna es una de las características de una gobernanza regulatoria, la tolerancia y el descuido no son opción para el desempeño del regulador, por tanto el Estado debe promover la creación de esquemas de organismos solventes con la expectativa de reacción y promoción de las medidas regulatorias.

La autonomía financiera, compromete al Estado a dar cuenta oportuna del ejercicio del gasto para los fines estatales y es contraria a la discrecionalidad en el uso de los recursos asignados; un presupuesto de la autonomía es brindar los elementos de transparencia que informen el ejercicio presupuestal por de la agencia y el desarrollo oportuno de las tareas encomendadas, en estas el control representa independencia, al asegurar su asignación oportuna y su condición al gasto y sus objetivos institucionales, con lo que el control

aplicado a las acciones gubernamentales es un marco de la acción gubernamental pasa de ser un control a un marco referencial (Cofemer, 2012).

Los sistemas de la asignación presupuestal tienen la función de prevenir el uso adecuado del recurso asignado, pero la aplicación a las funciones del regulador corresponde solo a estos en el ámbito de sus competencias; la intromisión en el destino del gasto es ajena al control que sobre el mismo se debe tener; una vez hechas las asignaciones del recurso, la utilización transparente y eficiente de los mismos corresponde al de la agencia independientemente del estatus del mismo; si se trata de organismos constitucionales autónomos el gasto se efectuara directamente, y para el caso de los descentralizados a través del principal que es la Secretaría que corresponda, en ambos casos las condiciones del gasto son las mismas, asignación oportuna con reglas claras para ello, un sistema promiscuo e interventor por el contrario promueve prácticas corruptas promoviendo intereses particulares sobre los de la sociedad.

La intromisión política significa debilidad y crisis, y redundante en sistemas **deficientes** que obstaculizan el desarrollo independiente de las competencias asignadas, si bien es cierto, que en caso como el regulador en estudio se habla de la economía.

e.- Asignación de recursos financieros

Los desafíos para la autonomía del regulador pasan por una oportuna gestión de los recursos a los que el mismo tiene derecho, ello implica niveles adecuados de transparencia en su entrega; el modelo de riesgos plantea que a partir de la evaluación de la información, será factible identificar los factores de riesgo y sus efectos en la población, mismos que deberán ser valorados, a fin de establecer el mecanismo de gestión para su atención, lo que se traducirá en la definición de políticas de riesgo que permitan desarrollar acciones concretas para la prevención y disminución de riesgos sanitarios; la independencia del regulador también resulta en sucesivas transformaciones a fin de dotar a este de autonomía,

puesto que se considera que una autonomía acotada es insuficiente para asegurar el cumplimiento cien por ciento eficaz del regulador.

El cumplimiento efectivo de las competencias de la agencia, junto a la posibilidad de reacción frente a efectos adversos urgentes es una expectativa positiva de los usuarios de bienes y servicios públicos y de los propios actores regulados, y es entendible desde la óptica neoinstitucional, en razón de las posibilidades de desarrollo de la economía y por tanto se valora de forma positiva. Genera incertidumbre y certeza de que se está en un Estado de derecho que promueve y protege acciones mediante la aplicación de la Ley; la dependencia presupuestaria sería un elemento que debería evitarse a fin de evitar externalidades de la intromisión en los procesos de implementación de políticas y programas, los gobiernos buscan entonces promover esquemas de intervención independiente, por ejemplo dotando a los órganos de autonomía constitucional, no obstante en el caso de la agencia dependiente de una Secretaría, no es posible puesto que su naturaleza legal es la subordinación.

Como mencionamos en el punto anterior, el órgano regulador en salud cuenta con recursos asignados correspondientes al Presupuesto de egresos de la federación, según datos de la agencia cuyos recursos asignados para 2009 a 2011, han seguido una curva creciente al pasar de 238 a 293 millones de pesos en números rendidos, ello significa un aumento en los tres años reportados del 21%, ello corresponde al crecimiento global del sector y no representa retrocesos o disminuciones, el argumento de legitimidad del proceso implica la inexistencia de condiciones al presupuesto pueda disminuir puesto que se encuentra sujeto en última instancia a quien lo maneja que en este caso es la Secretaría, los argumentos de los aumentos en el gasto son también los que se refieren a la modernización de la administración a, aunque menos con el objetivo de aumentar los ingresos que con el de facilitar el desarrollo de sus mandatos.

La asignación de recursos, es deseable para el desarrollo eficiente de las acciones de la agencia reguladora, la cual al ser parte de una “paquete” mayor correspondiente al

principal, sería una de los elementos para considerar como **buena**, en razón de estar etiquetados para el desarrollo de las atribuciones del regulador.

f.- Recursos autogenerados

Poner en manos del órgano regulador significó la posibilidad de asignar al regulador el acceso a recursos independientes del presupuesto anual de la agencia, los recursos autogenerados son conforme al Reglamento de la agencia (2003), el cual indica que los recursos financieros que le sean asignados, así como aquellos que, en lo sucesivo, se destinen a su servicio, asimismo, de aquellos ingresos que obtenga por concepto de donativos nacionales e internacionales, rescate de seguros y otros ingresos de carácter excepcional que podrán ser recuperados por ésta y destinados a su gasto de operación conforme a las reglas presupuestales.

Por su naturaleza, el recurso autogenerado es variable puesto que corresponde a fuentes de asignación presupuestal, en la cual se pueden apreciar que según los datos reportados por la agencia, tienden a incrementarse por la acción regulatoria; tal como se presenta en el siguiente Gráfico.

Gráfico 16. Ingresos autorizados y excedentes del regulador de 2009 a 2011.

Concepto	2009	2010	2011
	Mdp	Mdp	Mdp
Presupuesto autorizado	689.00	744.10	795.00
Presupuesto con autogenerados	888.30	945.80	1,104.50
Total %	28.9	27.1	38.9

Fuente: Cofepris (2012)

En este cuadro se destaca que por concepto de gastos personales el regulador eroga más del 40% de su presupuesto (451 en 2009, 502 en 2011), no obstante, el presupuesto de operación casi se duplicó con la asignación de los autogenerados (Cofepris, 2012), por tanto se aprecia que existe un incremento en los ingresos por lo cual los gastos en la adquisición de equipos e insumos necesarios para la operación están garantizados, a fin de

solventar las exigencias de material y equipo de punta a fin de facilitar la presentación de trámites a los ciudadanos para obtener licencias, permisos en su función regulatoria de inspección y vigilancia.

La Administración pública requiere de reacción inmediata ante las situaciones que requieren de su pronta respuesta, por ello la asignación de los recursos para implementar sus acciones requiere que cuente con los elementos técnicos necesarios para su funcionamiento; ahora bien, la asignación de recursos debe asegurarse si las competencias del mismo corresponde a campos del conocimiento en permanente innovación como es el caso de los biotecnológicos y los del mercado farmacéutico; en este caso, la agencia debe contar con los elementos últimos avances en técnica de evaluación de procesos, una regulación eficiente combina esos elementos de avance tecnológico, con los otros componentes identificados con la autonomía e independencia del regulador en la gestión eficaz de los riesgos para una supervisión eficiente (García, 2012).

La asignación presupuestal oportuna permite a la agencia generar los incentivos en materia regulatoria y le permite desplegar el mandato institucional de las medidas no regulatorias o de fomento sin distraer la atención en la negociación presupuestal; la capacidad regulatoria se desarrolla con independencia y aleja la expectativa de interferencia política en la emisión de regulación y el proceso de supervisión; adicionalmente, un resultado de la conformación de agencias es que respondan a las expectativas de la vida democrática, modernas y legitimadoras de las demandas ciudadanas (Cofemer, 2011; Gilardi & Maggetti, 2010), no obstante, la dependencia de la agencia para privilegiar proyectos pasa por la aprobación del principal, se encuentra condicionada y por tanto es **buena** en tanto significa recursos adicionales a los asignados presupuestalmente, pero no es óptima pues se encuentra sujeta a su aprobación.

4.2.3. Coordinación y vinculación sectorial

El desempeño de calidad de los Órganos reguladores se explica con base en sus componentes de Autonomía, compuesto por la gestión operativa y financiera, a su vez la Coordinación, se descompone en vinculación sectorial y la coordinación regional; la protección contra riesgos sanitarios, vista como una de las funciones esenciales de la salud pública, corresponde al conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado para orientar la regulación, el control y el fomento sanitarios hacia un propósito que asegure la respuesta anticipada, ágil y eficiente de la autoridad sanitaria ante la identificación, caracterización y cuantificación de los riesgos para la salud, derivados de las condiciones sanitarias del hábitat humano, de los productos de uso o consumo, los establecimientos, los servicios, y la publicidad (Cofepris, 2012; Darlap, 2003), cuya realización requiere de la articulación funcional y operativa de esta función, y de su coordinación con los diversos órdenes de gobierno responsables de los actos de autoridad sanitaria”

La coordinación a gran escala, que requieren la sociedad y los mercados actuales, no podría conseguirse por medio de acuerdos exclusivamente contractuales, la regulación resulta imprescindible para que los agentes económicos y sociales dispongan de unas pautas comunes de comportamiento, que aseguren la homogeneidad de la aplicación de los contratos en los distintos órdenes de gobierno, de lo contrario, sería extraordinariamente arriesgado para los ciudadanos y actores regulados apostar por la inversión y celebrar contratos por la incertidumbre de la inversión (Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, 2014).¹⁰⁶

La coordinación de acciones, según la teoría de la organización y la doctrina sanitaria (Roldán Xopa, 2012), debe proveer de un articulado sistema legal que atendiendo a las necesidades reales de la sociedad, encuentre en la labor administrativa la atención de los

¹⁰⁶ Un caso similar podría ser la técnica de estandarización de los productos y servicios –por ejemplo las normas oficiales mexicanas que organizan la competencia a gran escala de un determinado mercado, que no podría desarrollarse sin un acuerdo sobre los estándares.

mismos; también como lo han destacan Bruszt McDermott (2014), un adecuado y eficaz sistema de gobierno tiene a su cargo el desarrollo económico de una nación, de tal forma que si este es democrático y eficiente es posible generar condiciones de equidad que incentiven y motiven el aparato productivo en beneficio de todos los involucrados del proceso económico.¹⁰⁷

La coordinación institucional de los órganos reguladores basa su conformación en la especialización técnica y la profesionalización de la materia regulatoria, como los elementos medulares y las notas distintivas que hacen necesaria su conformación, entre ellos su capacidad para la toma de decisiones con base en el *expertis científicos* y conforme a sus atribuciones, pero sobre todo que ello ocurra en forma coordinada; la coordinación institucional sería uno de los componentes del órgano regulador, que la considera cualidad de buen gobierno y capacidad de administración en un gobierno eficaz y con mejora regulatoria (OCDE, 2012).

g.- Vinculación interinstitucional

La autonomía administrativa se refiere a la capacidad que tiene dicha entidad de manejarse por sí misma, con lo cual se busca una mayor agilidad y tecnificación en el servicio que presta, por el contrario la coordinación administrativa no se refiere a la posibilidad de llevar en forma independiente una actividad, sino de llevarla adecuadamente con los actores de la regulación; los actores regulados y los pares de los órdenes de gobierno local y municipal en lo interior y en los organismos internacionales al exterior (Levi-Faur, 2003; Kliksberg, B. (comp.), 1994; Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, 2014), labor que representa la expectativa de llevar a cabo las competencias de manera correcta, prudente, propositiva y en forma eficaz, y que condiciona como el Estado gestiona sus interrelaciones con los agentes tendrá que ver en las repercusiones del desarrollo de sus funciones, si la gestión es equivocada

¹⁰⁷ La coordinación distingue la actuación del órgano regulador antes y después de su creación; antes de su creación existía una intervención lineal de al menos cinco Direcciones Generales cada una con competencias distintas, que tenían sus pares en las entidades federativas; que después de la creación del órgano en 2001, se tiene que una sola organización es la que tiene el mandato de la regulación en las materias sanitarias, la cual a través de instrumentos formales encauza en una sola dirección el esfuerzo regulatorio.

o inconexa, el ente se aísla en lo interior y no despliega sus atribuciones obstaculizando a los actores económicos involucrarse en la globalidad.

La coordinación administrativa, es básica en el desarrollo de las acciones reguladas, que competen a más de un actor estatal y que se desarrollan en el ámbito federal, por ejemplo, la agencia reguladora de la salud, tiene entre sus objetivos actuar mediante esquemas de comunicación, capacitación, coordinación y concertación con los sectores público, privado y social; el diseño comprende una actuación en comunicación e interrelación constante con los agentes regulados con los diferentes actores del ámbito público, privado y social, para prevenir y atender los riesgos sanitarios, el fin último sería la salud pública de la totalidad de la población.

Aquí es conveniente restarle análisis que realizamos respecto del denominado Sistema Nacional de Salud, el cual se compone de los sectores público, social y privado, y en el caso de los tres órdenes de gobierno se encuentra bajo la dirección en las materias de competencia de la agencia reguladora en salud, siendo un componente fundamental para tejer las redes de gobernanza y coordinación al interior del país, puesto que cuando se requiere suele ser un puente ideal para implementar las políticas públicas en beneficio de la población, como en el caso de la protección contra riesgos sanitarios

La agencia reguladora ha implementado esquemas más adecuados para acercar a los regulados e implementar los medios de coordinación intersecretarial e intergubernamental para hacer más efectivos los procesos de protección contra riesgos sanitarios; las materias que comprende la coordinación se refieren al fortalecimiento de políticas y acciones de protección atendiendo las evidencias y los instrumentos control en todas las materias de su competencia conforme a su Programa de Acción Específico (PAE), en este se contienen las bases de la coordinación y las metas de coordinación, así como los elementos a paliar mediante la acción gubernamental coordinada.

En caso de ausencia de una eficaz coordinación institucional surge la fragmentación y debilidad para implementar la política regulatoria como complemento de las capacidades institucionales y presupuestarias para llevarla a cabo; la coordinación implica entonces que para el desarrollo de sus funciones el Estado requiere del apoyo y participación de los otros órdenes de gobierno, y estos a su vez requieren de la intervención federal para desplegar los beneficios a la población (Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, 2014); el juego de competencias se constituye entonces como la interrelación de órdenes de gobierno para generar resultados para toda la población.

La estructura existente antes de la conformación de la agencia, integró la estructura relativa al llamado Centro Nacional de Farmacovigilancia fundado en 1995, (GNFV), dependiente directamente de la agencia, que tiene por objeto implementar el Programa Permanente de Farmacovigilancia y la coordinación del programa en cada entidad federativa, con el objetivo de fortalecer la racionalización y optimización de la terapéutica mexicana, llevando a su vez la coordinación nacional e internacional en la materia directamente con la Organización Mundial de la Salud; uno de los productos cusilegislativas que emite el GNFV es la Farmacopea mexicana, un compilado de medicamentos, su uso y las regulaciones sobre la misma, reconocida por la legislación y un referente de los productores y consumidores de los medicamentos.

El GNFV se constituye como unos de los medios de coordinación encabezados por la agencia, que une los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en la consecución de las competencias de la agencia, con el fin último del bienestar general.¹⁰⁸

La coordinación interinstitucional a cargo de la agencia reguladora en salud, tiene como objeto ser puente entre la federación y las entidades federativas, en particular el seguimiento de las metas comprometidas en los Acuerdos de coordinación en materias concurrentes que requieren de la reasignación de presupuestal, no obstante, el desarrollo pleno de la dirección que el agente pudiera tener está limitado por su naturaleza de enlace

¹⁰⁸ El Programa OMS de Vigilancia Farmacéutica Internacional, es un mecanismo de la OMS que tiene por objeto coordinar la vigilancia internacional de los centros nacionales de Farmacovigilancia en el mundo.

entre el principal y otros órdenes de gobierno, pues no se trata de relaciones lineales, sino verticales de relación, al necesitar en última instancia de la aprobación del principal para desarrollar acciones, resultando en un ejercicio bueno pero que no llega a la eficiencia deseada para la dependencia.

Por tanto, el despliegue que hace la administración respecto de sus competencias, no significa que el principal deba llevar a cabo las negociaciones y aquel la firma de los contratos, por el contrario, este representala actuación independiente de la agencia para negociar y al final del proceso signar junto al principal los contratos por la dependencia jerárquica de la administración centralizada; la coordinación interinstitucional es un elemento de la **buena** gobernabilidad, que permite expandir la capacidad de acción de la autoridad y confirman la corresponsabilidad del ejercicio de regulación.

h.- Reconocimiento y desarrollo de normas informales

Las normas informales se refieren a aquellos esfuerzos de carácter institucional que sin tener el carácter de normas, tienen por objeto constituirse como reglas de aceptación para los firmantes de un instrumento como puede ser un convenio; las normas de carácter informal constituyen instrumentos para la observancia de sus integrantes y no contienen un sanción, pero si pueden tener incentivos de carácter normativo, como sería el reconocimiento de que su cumplimiento exime a los firmantes de un proceso de verificación más complejo, al observar el medio de comprobación de la información que presenta¹⁰⁹.

¹⁰⁹ El Sistema Federal Sanitario, del que forma parte la Cofepris, involucra a los tres órdenes de gobierno y a los sectores público, privado y social en la definición de políticas regulatorias y de fomento para cumplir su misión: proteger a la población contra riesgos sanitarios. La Coordinación General del Sistema Federal Sanitario, es la unidad responsable de la coordinación de las acciones con las entidades federativas y con otros órdenes de gobierno y organismos homólogos a nivel internacional. Esta unidad administra la infraestructura de telecomunicaciones y del desarrollo de los sistemas de gestión (procedimientos y sistemas de información). La Coordinación General Jurídica y Consultiva, es un órgano de consulta jurídica de las unidades administrativas y coordinar las acciones de simplificación administrativa, mejora regulatoria, creación de proyectos legislativos y demás disposiciones legales. La Secretaría General es la instancia que administra el capital humano, los recursos materiales y financieros de la Comisión.

La coordinación institucional a través de procesos informales, no implica actuar fuera del marco de la norma, sino actuar conforme a la misma e incluso con mayores exigencias que las contenidas en la Ley, ello implica una concepción moderna de la regulación consistente en la autorregulación de los agentes regulados mediante compromisos inmediatos de observación normativa y una señal de gobernanza regulatoria (OECD, 2011).

La coordinación institucional a través de organismos reguladores y labores de coordinación distingue funciones del órgano o unidad administrativa y las atribuciones aquellas que competen a los titulares de las unidades administrativas. Así cuando hablamos del órgano regulador, distinguimos desde el punto de vista material funciones ejecutivas o administrativas, legislativas, jurisdiccionales y de contraloría, las de formato en este entorno novedoso del diseño moderno de administración y comprenden el fomento de las reglas (Roldán Xopa, 2004), las funciones ejecutivas o administrativas que competen a la agencia, se derivan de las facultades de administración del sector de la salud correspondiente a la protección contra riesgos sanitarios, a través de los actos administrativos formulados, como son las inspecciones administrativas, las autorizaciones, la expedición de registros y los permisos que el órgano estatal concede a los particulares y la serie de acciones de coordinación de los programas federales.

Si bien, las acciones legislativas del regulador se refieren a la emisión en ámbito administrativo de normas oficiales mexicanas, acuerdos, circulares y comunicados diversos de carácter obligatorio, dirigido a un número indeterminado o determinable de personas, generales y coercibles en la esfera ciudadana, los de carácter informal no entrarían en ninguna de esas clasificaciones a instancia de los propios regulados.

Como parte de las regulaciones informales producto de la negociación y promoción del mercado en beneficio de los ciudadanos, podemos mencionar como uno de los grandes logros de la agencia el haber materializado la política pública enunciada en el gobierno de 2016 y hasta 2012, mediante la liberación de medicamentos genéricos e innovadores al mercado; a través de esta medida se logró establecer una vigencia de patentes y liberación

subsecuente mediante los medicamentos genéricos, así como el incremento de las autorizaciones de certificados de exportación.

Las regulaciones informales no deciden sobre aspectos controversiales jurídicamente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, concede al órgano regulador la capacidad de resolver sobre sus propios actos mediante el recurso de revisión, el cual puede resolver la nulidad del acto emitido por la agencia, respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido incumplida; finalmente estarían las funciones de contralor de la legalidad de los actos de los funcionarios públicos que la componen, y que ejercen los órganos internos de control adscritos en este caso al órgano regulador.

Las regulaciones informales, consistentes en reuniones con los sectores regulados, intervención en paneles especializados sobre las materias de su competencia, la promoción de convenios que aumentan las regulaciones de manera voluntaria, la generación de publicidad preventiva dirigida a productores y consumidores, materias de carácter discrecional, puede o no llevarse a cabo por la agencia, de donde las labores de prevención y decomiso de mercancías irregulares, la verificación de bienes y servicios y la consecución de los compromisos contenidos en los planes de desarrollo, no contienen parámetros para decir que ahora se ha verificado más que antes, o se ha asegurado alcohol o cigarrillos, son elementos aislados no dan cuenta de programas permanentes de erradicación de productos anómalos.

Las regulaciones discrecionales, deben diferenciarse de otras que si bien consideradas en instrumentos formales como las Normas Oficiales Mexicanas, que consideran la intervención estatal en la medida en que los particulares activen su intervención vía sus comentarios a la normatividad, se considera que corresponden a aspectos programados, y no a medidas antiregulatorias producto de la acción coordinada de las agencias reguladoras.

Por tanto para poder medirlas, se requeriría al menos poder hacer una determinación de las acciones que son obligatorias para la agencia y como las que lleva a cabo son de manera

discrecional se considera que el cumplimiento es **bueno**. Las regulaciones informales son altamente deseables y hasta recomendables en el caso de agencias reguladoras, no obstante debieran tener un parámetro de cumplimiento conforme a elementos objetivos de pertenencia a los planes de desarrollo y eventos programados, en caso de que las mismas sean el resultado de eventos casuísticos, las convierten en caprichosas y subjetivas, diversas en la medida en que los funcionarios las emitan.

i.- Ejecución de competencias originales y concurrentes

El ejercicio de las atribuciones de la agencia está sujeta a distintas modalidades, así antes de la implementación de acciones del Estado regulador, se implementó un modelo descentralizado en el cual se extendieron recursos y atribuciones a los ámbitos local y municipal; posteriormente se ha redefinido las materias correspondientes a los órganos de gobierno, recuperando acciones; como resultado del ejercicio coordinado de las acciones de gobierno federales y de los órdenes de gobierno municipal y estatal, en el marco de la Ley General de Salud, y conforme a las reglas de la misma, se han determinado acciones de competencia exclusiva federal y otras en las que dada su cercanía con los núcleos de la población.

Las acciones de la agencia corresponden al ámbito federal, por tanto, pueden ser desarrollados por las entidades federativas, dichas acciones ejecutivas requieren de la asignación de los recursos a fin de llevarlas a cabo con éxito, la forma en que la agencia ha desplegado sus actividades coordinadas, es mediante la celebración de instrumentos de coordinación, entre ellos los Acuerdos Específicos de Coordinación.

La revisión del esquema de coordinación ha permitido redefinir algunos objetivos de política pública y ejercicio del gasto en promoción de los objetivos del Estado a nivel federal, entre estos los recursos asignados a los Estados para efectos de Laboratorios Estatales de Salud Pública, en los que se identificó deficiencias por zonas del país que requerían estar a la vanguardia ya que los laboratorios estaban centralizados, asimismo se

planteó el programa de infraestructura de análisis técnico para da una de las entidades federativas, a fin de hacer llegar recursos asociados al mandato de la agencia.

Por ejemplo, la Cofepris la celebrado entre otros el “Convenio Específico de Transferencia de Recursos del fondo de aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad específicamente por la Protección Contra Riesgos Sanitarios”, un instrumento de coordinación con las entidades federativas mediante el cual efectúa transferencias de acuerdo al ejercicio del presupuesto, la transferencia de recursos, tiene como obligación por parte de los Estados la de reportar el gasto y su aplicación a los objetivos específicos del Convenio de reasignación, y la federación a través de la agencia es la encargada de dar seguimiento a la efectiva aplicación del presupuesto a los fines comprometidos y en caso de encontrar irregularidades conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria deberán hacerlo del conocimientos de las autoridades judiciales o ministeriales, así solicitar el reintegro de las partidas no comprobadas a la Tesorería de la Federación, en estos casos se podrá condicionar futuras entregas de recursos.

Es importante mencionar, que dada la formalidad de nuestro Derecho, los Acuerdos de coordinación que celebra la agencia con los Estados, se trata de instrumentos formales con trascendencia a terceros, ya que los actos que celebran las entidades federativas llevan la personería del órgano federal, y se celebran en coadyuvancia , quedando muchas de las veces como oficina receptora y otras dando a estas la posibilidad de resolver los asuntos sometidos a la administración, normalmente en razón de la complejidad y trascendencia de los asuntos.

Un cuadro de instrumentos de coordinación se presenta en el siguiente Grafico:

Gráfico 17 Acuerdos Específicos de Coordinación de Facultades.

	Primeros en ser celebrados	Modificaciones por incrementos o reformas	Entidades federativas	Transferencia de recursos
ACUERDO de Coordinación que para el ejercicio de facultades en materia de control y fomento sanitarios ¹¹⁰	2004	2015	32	NO
CONVENIO Específico en materia de transferencia de recursos, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de ... para el fortalecimiento de la red nacional de laboratorios ¹¹¹	2008	2016	32	SI
CONVENIO Específico en materia de transferencia de recursos, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de ... para la ejecución y desarrollo de los programas y proyectos de Protección contra Riesgos Sanitarios ¹¹²	2008	2016	32	SI

Fuente: Elaboración propia con datos de la agencia: www.cofepris.gob.mx

Esta coordinación, es loable en razón de que acerca la administración a los usuarios, no debiendo estos trasladarse a las oficinas centrales de la agencia y pudiendo solventar sus requerimientos de bienes y servicios directamente en los lugares donde tiene asentados sus negocios, lo cual los beneficia pero también a las autoridades locales ya que activan su economía con una intervención directa en dichas transacciones comerciales o de mero

¹¹⁰ Se han firmado 32 acuerdos de coordinación con las entidades federativas, en materia de control y fomento sanitarios, actualmente 20 de ellas han celebrado dicho instrumento jurídico con el incremento de facultades derivado de la modificación a la Ley General de Salud, quedando sin efectos las disposiciones de los acuerdos y convenios celebrados con los gobiernos de los Estados y el Ejecutivo Federal, que se opongan a aquellas estipuladas en el último Acuerdo Específico de Coordinación celebrado. (Consulta de la página de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de fecha 12.08.2016, disponible en <http://www.cofepris.gob.mx/SFS/Paginas/AcuerdosEspecificosCoordinacion.aspx>). El cumplimiento de los acuerdos comprende la evaluación de la información reportada por las entidades federativas correspondiente a las materias prioritarias de la agencia, entre ellas las correspondientes a calidad microbiológica de alimentos, rastros, zoonosis / brucelosis, moluscos bivalvos / marea roja, clenbuterol, muerte materna, tabaco, productos frontera, agua de calidad bacteriológica, mercurio, uso de plaguicidas y plomo en loza vidriada.

¹¹¹ Por ejemplo para 2008 según datos de la agencia se erogaron recursos financieros, por \$144, 761,606.44.

¹¹² Un extracto del convenio Específico en materia de transferencia de recursos, que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Aguascalientes publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009, ejemplifica -por ser todos similares- la asignación conforme a los Acuerdos Protección contra Riesgos Sanitarios (Regulación y Fomento Sanitarios) Fortalecimiento de la Red Nacional de Laboratorios, correspondientes al ramo 12 del presupuesto, clasificado por la agencia como Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad, por un monto de \$1'407,426.75 y \$465,718,73, para un total de \$1'873,145.48. Como se desprende del mismo, la asignación queda sujeta a comprobación, y es renovado actualmente.

trámite, tal como lo menciona la agencia con la finalidad de dar agilidad, transparencia y eficiencia al desarrollo de dichas actividades en el ámbito estatal.

Cono resultado de la naturaleza de la agencia a la que referí, esta acude en representación de la Secretaría de Salud y el Estado por conducto del gobernador, cuando se signan los convenios se requiere de la firma del Secretario y del Comisionado de la agencia, asimismo de los secretarios de las entidades de federativas de gobierno, de salud o comisionado estatal en materia de riesgos sanitarios y de finanzas.

Los montos de recursos asignados, se han incrementado en la medida en que las actuaciones de las autoridades en el ámbito local requieren de mayores apoyos para llevar a cabo sus funciones. Una muestra del gasto para las actividades comprometidas en los convenios de regulación y fomento se presenta en el siguiente Gráfico para los años 2009 a 2012.

Gráfico 18. Recursos transferidos a las entidades federativas para la regulación, fomento sanitario y Red Nacional de Laboratorios Estatales

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
199,136,600	153,767,300	200,000,000	280,852,611	326,976,830	351,681,920	344,400,000

Fuente: Cofepris (Reportes de gasto de la Cofepris 2009 a 2015 en millones de pesos)

Cabe mencionar, que la agencia mantiene un seguimiento de gasto de las partidas transferidas a las entidades federativas conforme al año calendario, entre las que destacan el monto enviado, el gasto efectuado, los gastos por comprobar y en su caso las cantidades reintegradas a la Tesorería de la Federación, del cuadro se desprende que el monto ha sido creciente y cubre la realización de los proyectos en los cuales existe coadyuvancia para cada entidad federativa, sujetos a revisión por parte de la agencia, al igual que el desarrollo de los bienes y servicios conforme al programa comprometido en los Acuerdos de Coordinación, el seguimiento implica la obligación de cumplimiento del uso de los fondos públicos a los fin establecidos y en caso contrario se activan las medidas administrativas y judiciales que conllevan el uso de fondos públicos, entre ellos la intervención de la

Auditoría Superior de la Federación para comprobar el destino de los fondos autorizados por la Cámara de Diputados a transferir a la Cámara de Diputados.

Como se aprecia los esfuerzos de coordinación significaron la reelaboración de las redes intergubernamentales preexistentes, bajo un nuevo esquema de cooperación y desarrollo conjunto de acciones coordinadas, el desarrollo coordinado de acciones con el nivel local tiene como objetivo el mejorar el desempeño institucional en la materia de regulación, y genera un esquema de coordinación interinstitucional bajo reglas formales sujetas de evaluación en cada una de sus etapas, mediante la atención oportuna de los eventos por los distintos niveles de gobierno.

La irrupción de las formas organizativas nuevas, ha supuesto tensiones al interior y en su relación con otras formas organizativas tradicionales en la Administración mexicana, la regulación mediante Acuerdos de coordinación suple la inexistencia de una Ley general que identifique plenamente la distribución de competencias entre la federación y los otros órdenes de gobierno, y si bien funcional carece de una efectiva sanción, puesto que el incumplimiento que aquellas pudieran presentar en el cumplimiento de las atribuciones concurrentes, no podría ser sancionada tan solo mediante el condicionamiento del financiamiento futuro por lo cual se puede hablar de un cumplimiento **incipiente** que no abona a la transparencia y la rendición de cuentas del presupuesto y el cumplimiento de los cometidos estatales.

j.- Participación ciudadana

La participación ciudadana en este nivel del modelo conceptual no se refiere a la participación en el órgano de gobierno del regulador, sino en la coordinación que este guarda con las organizaciones de la sociedad civil y como incidir en el reconocimiento de sus acciones a la población; las instancias de participación no se integra a la agencia, sino por fuera como integrantes de la sociedad civil, tal como lo sugieren los órganos que proponen la gobernanza regulatoria (BID, 2015; OCDE, 2012).

En el caso de la agencia es visible el esfuerzo de implementación de medidas de participación ciudadana en la emisión de normas oficiales mexicanas en las cuales la participación de los ciudadanos se asegura en las consultas públicas de la emisión de nuevas regulaciones que por su vigencia requieren ser revisadas; en este escenario, se esperaría que los regulados contaran con adecuados niveles de organización en asociaciones constituidas legalmente, con bienes propios y mecanismos de designación de representantes, o en su caso personas que dada su destacada labor o actividad pudieran formar parte de alguno de los procesos de la agencia.

El propósito de una política de regulación o desregulación puede partir igualmente del mundo de las ideas o de la esfera de los intereses, aunque en ambos casos se argumenta habitualmente con criterios de defensa del interés general; por ello, las propuestas de regulación o desregulación comienzan por mostrar fallos del sistema económico, estos fallos suelen ser relacionados con el mercado o el gobierno y deben ser motivo de la corrección por parte del Estado, de esta forma, denominaremos causas de la gobernanza regulatoria a las justificaciones técnicas - insuficiencias y fallos del mercado- que los poderes públicos suelen esgrimir, asumiendo que actúan en beneficio del interés público.¹¹³

En el entorno de aspectos formales, desregular no es desaparecer reglas, sino sustituirlas por otras que cumplan con atributos de generalidad y actualización, más sencillas y menos complejas y que disminuyan los costos de su implementación y provean de esquemas “amigables” de conocimiento y observancia de los usuarios (Esteve, 2007), la desregulación, es por tanto una expresión de las reglas formales, puesto que si bien se trata de eliminar o disminuir regulaciones, este proceso se regulado y sujeto a la revisión del propio poder público; se pretende que el consenso y el cumplimiento espontaneo de los destinatarios de las normas generen su eliminación.

¹¹³ Esteve (2007) nos habla de la *lex mercatoria*, que conforman los despachos y las firmas transnacionales. Este cúmulo de normas impuestas a los contratantes de los distintos mercados y no requiere de la sanción tradicional por parte de los congresos o reglamentos administrativos. Si quieres celebrar convenios deberás aceptar los términos de esas disposiciones.

El propio sistema formal del sistema mexicano, representa un diseño **deficiente** que dificulta la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, y si bien es altamente deseable para la coordinación interinstitucional omita su participación en ninguna de las fases, se trata de la toma de decisiones bajo las reglas formales bidireccionales que no consideran en ninguna de sus fases al ciudadano que es precisamente el destinatario y que no tiene la posibilidad de incidir y menos aún cuestionar la forma en la cual se asignan los recursos de los programas públicos.

4.2.4. Coordinación regional

La coordinación regional alude a un componente de la fortaleza institucional de los órganos de la Administración pública que en un contexto de competencia debe gestionarse en forma eficiente; la coordinación regional pretende –al igual que el componente de autonomía– constituirse en un elemento óptimo del desarrollo de las capacidades institucionales de la agencia; partiendo de la revisión de la prestación de servicios, la rendición de cuentas y mediante un ejercicio transparente de sus acciones, lo cual permite elevar el nivel de compromiso del gobierno en sectores con altos niveles de competencia, evita vaivenes asociados con la democracia y ayuda a eludir la responsabilidad de decisiones que no aportan beneficios políticos, combinando fortaleza institucional de la agencia; de esta manera entran en juego conceptos de cambio institucional en un contexto de reforma administrativa bajo los imperativos de mayor competitividad en el plano internacional, que configuran una nueva forma de acción gubernamental o gobernanza mediante la alineación de objetivos, recursos, capacidades y herramientas (Christensen, 2001, 2011; OCDE, 2010).

k.- Concordancia con normas internacionales

La motivación para una política de regulación o desregulación puede partir igualmente del mundo de las ideas o de la esfera de los intereses, aunque en ambos casos se argumenta habitualmente con criterios de defensa del interés general, por ello, las propuestas de

regulación o desregulación comienzan por mostrar fallos del sistema económico, susceptibles de corrección mediante la correspondiente actuación, con ventaja para la mayoría de la sociedad; de esta forma, denominaremos causas de la gobernanza regulatoria a las justificaciones técnicas -insuficiencias y fallos del mercado- que los poderes públicos suelen esgrimir, asumiendo que actúan buscando el interés público.

El Informe del Banco Mundial (1997: 28) ofrece una síntesis de las causas que suelen citarse para justificar la regulación, aunque señala expresamente que las disfunciones del mercado y la preocupación por la equidad ofrecen una justificación económica para la intervención estatal, sin que existan garantías de que tal intervención vaya a beneficiar a la sociedad; las disfunciones y fallos del gobierno pueden ser tan comunes como las del mercado; por lo tanto, el reto es conseguir que los procesos políticos y las estructuras institucionales cuenten con los incentivos idóneos que les impulsen a intervenciones que realmente mejoren el bienestar social.

La concordancia con normas regulatorias en el plano internacional obliga al regulador a motivar con precisión cuál es el “hecho determinante o fallo del mercado” que exige la intervención pública mediante una medida regulatoria, lo cual brinda certeza y **eficiencia** al proceso supondría una racionalización del ejercicio de la potestad regulatoria, que por definición es discrecional, en el procedimiento de elaboración de la norma y facilitaría avanzar en la calidad de las normas jurídicas y en el control judicial de regulaciones de nivel reglamentario efectivo; de tal importancia lo considera el moderno esquema regulatorio, que incluyo dentro de sus estructuras una unidad denominada Coordinación del Sistema Federal Sanitario; mediante el cual de la agencia atiende la fármaco vigilancia en los niveles nacional e internacional (Cofepris, 2005).¹¹⁴

La modernización de la función regulatoria incorporada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año 2000, bajo la denominación “De la mejora regulatoria”, creo

¹¹⁴ En este sentido, la labor del regulador es eficaz y sobresaliente, aunque es conveniente precisar que la labor del regulador, se une a un esquema que privilegia la competitividad a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), agencia de la Secretaría de Economía.

reglas para que las dependencias de la Administración pública sujetaran la emisión de normatividad reglamentaria, como resultado de ello instrumentos de carácter tutelado de la salud pública como las NOMs, generaron la obligación de revisar de su concordancia con normas internacionales y mexicanas, lo cual redundó en la promoción de la eficacia de la emisión de normatividad, de la concordancia de la producción de bienes y servicios y la competitividad del sector en el ámbito internacional, ya que era obligatorio que éstos fueran competentes en el ámbito internacional.

La forma en que la agencia reguladora gestiona la representación del Ejecutivo Federal, guarda la ventaja de ser una sola organización la que da seguimiento a la diversidad de competencias asignadas, pues a diferencia de Países como Francia o Estados Unidos ¹¹⁵ que como consecuencia de su acentuado federalismo, además del ámbito federal, requieren por lo menos de la intervención de la autoridad estatal competente, a diferencia de nuestro país en el cual la agencia es la representante de los intereses del ámbito federal, por lo cual en este caso representa una ventaja y la posibilidad de una postura consolidada de la coordinación internacional.

I.- Intervención en organismos multilaterales

La creación de la agencia reguladora en salud, se basa en un análisis de estructuras por procesos y en la reunión en uno solo de las atribuciones de distintos organismos independientes entre sí que duplicaban funciones; el resultado es un órgano especializado que focaliza sus acciones en las materias de su competencia en materia de regulación de bienes y servicios orientados a resultados. La conformación del regulador responde a los retos planteados al Estado para que sus cometidos con certeza y calidad.

La falta de infraestructura técnica antes de la creación del regulador, no permitía al país presentar una posición consolidada de los intereses nacionales ante diversos organismos internacionales relacionados con la protección a la salud, por tanto era inexistente la

115

investigación una política firme en materia de prevención de riesgos sanitarios, por tanto la creación de la agencia y su estructuración por procesos le permitió desde el punto de vista de su conformación orgánica, presentar un frente sólido ante los organismos internacionales que tratan sobre la materia atribución de la agencia como en el caso de la OMS y su oficina en América la OPS.

La intervención de la agencia en el ámbito internacional, ha sido activa en los organismos internacionales como Organización Mundial de la Salud (OMS) a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) -mediante la cual se recibió el reconocimiento como Agencia Reguladora Funcional en materia de vacunas- en marzo de 2014, México se convierte en un productor confiable de vacunas a nivel internacional, garantizando la calidad, seguridad y eficacia de las vacunas, lo que se traduce en mayores oportunidades para las empresas farmacéuticas de México.

Los organismos internacionales y la academia destacan que la labor de la agencia debe desplegarse más allá de sus intereses nacionales (BID, 2015; OECD, 2011), al respecto el regulador sociales en salud ha incrementado su presencia en el plano internacional. En 2012 obtuvo el reconocimiento internacional como Autoridad Reguladora Nacional (ARN) de referencia regional en medicamentos y vacunas por parte de la Organización Panamericana de la Salud. Gracias a esto, durante el presente año los registros sanitarios emitidos son actualmente reconocidos por Colombia, Chile, Costa Rica, Panamá, Ecuador y El Salvador, lo que permite que los registros de Cofepris puedan colocarse mediante procedimientos ágiles a esos países¹¹⁶.

Como parte de los compromisos adquiridos en los foros internacionales, se encuentra la conformidad respecto de la prevención mediante la formación de esquemas de vigilancia de

¹¹⁶ A fin de corroborar que la regulación de vacunas en México, la Cofepris fue evaluada por la OMS en el periodo de 10 al 14 de marzo de 2014, El resultado de dicha evaluación es la obtención de la “Declaración de Funcionalidad”, la cual permitirá a México fortalecer la capacidad productiva de vacunas y permitir a los productores nacionales acceder a la pre-calificación que otorga la OMS, para la utilización de sus productos en programas nacionales de inmunización, no solo en México, sino a nivel mundial.

las políticas públicas ex ante y ex post de las materias competencia de la agencia¹¹⁷, así como la instrumentación de formas de comunicación en tiempo real para prevenir riesgos a la salud a nivel regional y mundial.¹¹⁸

Este proceso de acercamiento y trabajo conjunto, generó el cumplimiento de los estándares para ser considerada Agencia Reguladora Funcional en materia de vacunas en 2014 por la OMS, reconocimiento importante para dar viabilidad a los productos nacionales al ser considerados como válidos en la nacional, y aprobados para su exportación con el subsecuente aumento de competitividad nacional. El cumplimiento eficaz de la agencia en el ámbito nacional es una consecuencia de la conformación de un bloque único en el ámbito internacional, puesto que para los organismos internacionales es más fácil coordinarse con una unidad que con ocho, como cuando estaban dispersas las competencias de la agencia y representa un buen ejemplo de que contando con un órgano administrativo **eficiente** consolidado en el plano internacional.

4.2.5. Evaluación de la revisión documental

Al principio de esta sección referimos los elementos de Evaluación de la capacidad institucional a través de las variables de Autonomía y Coordinación, los cuales se analizaron con base en la revisión de los elementos que la conforman, obteniendo para cada uno de los componentes una cualificación del 1 al 4, según se haya desprendido de la revisión que los mismos puedan ser: eficaz, bueno, incipiente o naciente; la evaluación es coherente con la teoría del nuevo institucionalismo económico, que busca identificar puentes de comunicación entre la acción política institucional y las normas, la regulación y el intercambio económico.

¹¹⁷ Una de las formas en las cuales se efectúa la prevención de los riesgos es mediante la conformación de agencias reguladoras. El esquema era sobre la prevención de los riesgos asociados a la actividad regulada. Un ejemplo de ello es el órgano regulador Cofepri.

¹¹⁸ La agencia regulatoria en salud, refiere que funciona sobre un cimiento científico, producto de la investigación y de los indicadores, eliminando la discrecionalidad en el ejercicio de atribuciones que buscan tutelar el bien jurídico de la salud, con este enfoque, se definen las responsabilidades de la autoridad y el papel de los agentes del mercado en el manejo y la prevención de riesgos.

Se parte de la propuesta de variables correspondientes a los atributos de la agencia estatal, pero su análisis no se centra en su aspecto de diseño formal; en cambio, lo que se busca es obtener información que sustente la hipótesis consistente en la consideración de las variables de diseño y coordinación como propuesta de análisis para órganos regulatorios del Estado, lo cual ha sido contratado del diseño propuesto, a la evaluación de sus componentes en el estudio de caso, bajo la propuesta original de la concepción de los dos conceptos.

Si bien la cualificación es el resultado de la revisión objetiva de los componentes propuestos y analizados que corresponden a cada una de las variables, se reconoce que las mismas guardan una apreciación personal del autor, lo cual no las deprecia, puesto que lo que se pretende en el estudio es generar una forma de análisis específico aplicable a agencias reguladoras estatales; por tanto, el resultado da una idea de aplicación del modelo de análisis de agencia reguladoras, y no puede tomarse como una cualificación definitiva de la actuación de la agencia y si de la evaluación de la eficacia de su diseño institucional.

Ahora bien, la complejidad del análisis de las diversas facetas que representan la autonomía y la coordinación institucional del órgano regulador, nos sirve para poder generalizar la aplicación del método a conformaciones administrativas diversas dentro de la Administración pública, así como a reconocer la complejidad funcional, administrativa y formal que su incursión representa.

El Gráfico que se presenta a continuación, remite a los resultados de obtenidos de en esta parte del análisis de la revisión de datos generados por el regulador y sus informes; una interpretación de los mismos se presenta en este apartado.

Gráfico. Cualificación considerando elementos surgidos de la revisión de reportes e informes

	VARIABLES	EVENTOS	DIMENSIONES	NIVEL	
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL REGULADOR	AUTONOMÍA	Gestión operativa	a) Mecanismos de designación y organización	Los mecanismos de designación del titular son por designación Existe una diversidad de contratación del personal Los directivos pertenecen al servicio profesional de carrera	
			b) Infraestructura tecnológica y administrativa	El regulador cuenta con los infraestructura tecnológica de punta para realizar sus funciones de forma independiente	
			c) Profesionalización	Permanencia de trabajadores de base, incremento de trabajadores de confianza, por honorarios, becarios Nula creación de plazas del SPCAPF	
			d) Participación ciudadana	Inclusión mediante sistemas normativos y no regulatorios No existen mecanismos que aseguren su intervención y si existen son incipientes	
		Autonomía financiera	e) Asignación de recursos financieros	El regulador es operativamente independiente del principal otros entes gubernamentales, tiene un afluente estable de financiamiento	
			f) Asignación de recursos autogenerados	Existen procesos presupuestales transparentes que garantizan su independencia Se entregan con lentitud, por su naturaleza son variables	
		COORDINACIÓN	Vinculación sectorial	g) Vinculación interinstitucional	Centro Nacional de Farmacovigilancia (CNFV) Sistema Nacional de Salud (SNS)
				h) Reconocimiento y desarrollo de normas informales	Liberación de medicamentos genéricos Incremento de las autorizaciones de certificados de exportación
	i) Ejecución de atribuciones originales y concurrentes			Los actos de las agencia son técnicamente sólidos y son defendidos en los tribunales Están consideradas en instrumentos formales	
	j) Participación ciudadana			No cuenta con medios que aseguran la participación ciudadana No cuenta con mecanismos que empoderan a la población	
	Coordinación regional		k) Concordancia con regulación internacional	Obtención de la OMS del "Reconocimiento de Funcionalidad" (certificador, y referente regional)	
			l) Intervención en organismos multilaterales	Vínculo con la OMS mediante el CNRV como centro nacional de Farmacovigilancia	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de este apartado.

Eficiente
Bueno
Incipiente
Deficiente

El tema de salud al ser de relevancia especial para la Constitución al ser una garantía social que otorga derechos a la salud a la ciudadanía, y genera la obligación del poder público para su protección. Por tanto se tiene especial atención en las políticas públicas para hacer efectiva dicho mandato institucional, respecto del que la sociedad espera obtener los mejores bienes y servicios públicos y la observancia de las normas formales, los derechos humanos y los valores democráticos; en este contexto, la importancia de los órganos reguladores debe ajustarse a las reglas formales e informales de forma eficiente y la forma de evaluar el cumplimiento de su mandato puede darse a través del análisis de los elementos que lo componen.

Como se aprecia, la evaluación no es la óptima en todos los casos, y solo excepcionalmente tiende a ser eficaz y por el contrario, de acuerdo a los parámetros utilizados se mantiene en un cumplimiento dentro del rango bueno o incipiente, aunque en ningún caso como deficiente, en resumen se mantiene dentro de la media exigible a agencias reguladoras cuyos resultados debieran ser en el discurso reformador de una eficiencia probada.

Del análisis de los resultados obtenidos, se desprende que el funcionamiento señalado como incipiente o naciente, es claramente el resultado de una dotación que no permite el obrar independiente como responsabilidad directa de la agencia, y se relaciona en muchos casos a la posibilidad que tiene el principal de “condicionar” le funcionamiento de la agencia la cual le está supeditada. Excede los alcances de este trabajo, determinar si la limitación de los diseños que el modelaje del regulador arrojan, no obstante sin constituir una explicación circular, se plantea la pregunta de si un esquema de descentralización o de organismo constitucional autónomo, le daría un funcionamiento pleno, lo que si es que el diseño presenta limitaciones al desempeño y una posibilidad real de captura de la agencia.

4.3. Aplicación del método de análisis mediante encuesta aplicada para agencias reguladoras

Como parte de la propuesta metodológica y de aplicación de las variables determinantes de autonomía y la coordinación, como los dos elementos que mejor describen la forma en la cual funcionan en la actualidad los órganos reguladores, una forma de valorar sus fortalezas, es en razón de la forma en que gestionen la menor o mayor dotación de tales atributos institucionales. Unos ya determinados en la norma y otros resultado de la gestión de las mismas

La estrategia, implica dos vertientes, por un lado se analizó la estructura existente del regulador mediante una revisión puntual de su estructura orgánico – funcional, y por el otro se generó una forma de recogida de datos que se aplicó a fin de obtener datos directos del funcionamiento y operación de la agencia; si bien se acepta que estos datos pudieran ser parciales, se explica que para generar datos generalizantes se requeriría de mayor tiempo y recursos disponibles; ahora bien, la profundización de los conceptos aplicados al órgano regulador, nos permitió construir una explicación coherente de la interrelación de ambos en la generación de los resultados del funcionamiento y el mejor funcionamiento de éstos.

A partir de la contextualización de una taxonomía de órganos reguladores se hizo posible la ubicación del órgano regulador social en salud, en el ámbito de las regulaciones de la agencia, lo cual se complementa con la estrategia metodológica de la agencia, es particular para ese tipo de construcciones orgánicas, en ese sentido la metodología aplicada, representa una aportación al examen de la agencia, distinta que hizo posible la generación de información respecto del desempeño institucional de los órganos.

La gestión de riesgos corresponde a un enfoque moderno de prevención, se pretende que mediante la acción de las agencias se pueda minimizar la posibilidad de ocurrencia de eventos exógenos, en los cuales no existe la posibilidad de intervención de autoridad, así

mediante un conjunto de competencias que tienen como fin una acción previsor, se pretende lograr legitimidad y situarse con un órgano amigable que protege a los ciudadanos a través de una actuación basada en el conocimiento científico y la actuación de expertos.

En este contexto de legitimación, es que los conceptos de autonomía y coordinación pueden ser aplicados a una metodología específica de la agencia, tomando como presupuesto de su legitimidad su actuación previsor, elementos estos que se tomaran en consideración para proponer un método de análisis de la eficacia en el cumplimiento de esos objetivos, a su vez el propósito es que éste que pueda aplicarse a otros ámbitos regulatorios que puede ser replicado a otras agencias regulatorias.

4.3.1. Fuentes de datos y generación de la información

La operacionalización de la Investigación se hace considerando las características del desempeño Institucional de las agencias estatales, se pretende indagar cómo los atributos de autonomía y coordinación institucional pertenecientes al diseño, determinan las fortalezas del desempeño institucional de la agencia.

A los resultados cualitativos del estudio, se los analizara acorde con escalas de eficiencia para obtener resultados concretos de la agencia, que se aplica tradicionalmente en la evaluación de eficiencia de órganos administrativos y reguladores efectuados por Gilardi (Gilardi, 2005) y Jordana y Levy Faur (Jacint Jordana; David Levi-Faur, 2012), así como de organismos internacionales (OCDE, 2012) y Cofemer (Cofemer, 2012), no obstante en el caso particular se han incluido componentes de acuerdo a valores justificados derivados de los instrumentos y reportes del regulador, así como de la recogida de datos vía la encuesta contenida en el mismo, que explica las atribuciones ejercidas efectivamente por de la agencia.

Seleccionadas las dimensiones del estudio, éstas se desagregaron en indicadores de los atributos que conforman las variables de autonomía y coordinación, a su vez partiendo de

éstos se proponen los ítems de evaluación para evaluación, posteriormente se les asigna un indicador tal como se aprecia en la Tabla de operacionalización de las variables.

NO APLICA	DEFICIENTE	NO SATISFACTORIO	SATISFACTORIO	EXCELENTE
1	2	3	4	5
<i>no tiene conocimiento, no conoce el funcionamiento</i>	<i>no cumple satisfactoriamente</i>	<i>resultado insuficiente</i>	<i>aceptable</i>	<i>igual al resultado esperado</i>

Para la obtención de resultados cualitativos del desempeño institucional de la agencia propuesta como caso de estudio se construyó un sistema de cuantificación a través de *ítemes*, para otorgar un puntaje se construyó una escala de desempeño de 1 a 5, conforme a las variables, eventos, dimensiones indicadores y cuestionario, tal como se presenta en el Gráfico que se presenta a continuación.

En este se desagregan 27 preguntas, dos para cada indicador y tres finales que dan cuenta de datos en relación a los participantes.

Gráfico 19. Esquema de operacionalización

	VARIABLES	EVENTOS	DIMENSIONES	INDICADOR DETALLADO	COMPONENTES	ITEMS
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL REGULADOR	AUTONOMÍA	Gestión operativa	m) Mecanismos de designación y organización	Se refiere al aspecto de conformación y selección de directivos	Mandato- administrativo claro Designación independiente	1. Su titular es designado mediante mecanismos que garantizan la autonomía del ejercicio de sus facultades 2. Cuenta con la integración de los Consejos Interno, Científico, Consultivo Mixto, y de la Publicidad
			n) Infraestructura tecnológica y administrativa	El regulador cuenta con los infraestructura tecnológica de punta para realizar sus funciones de forma independiente	Bases de datos de operación y aplicación confiables Alineación con la estrategia digital nacional	3. El regulador cuenta con políticas que aceptan pagos y trámites vía electrónica por la prestación de servicios de autorizaciones y registros 4. El regulador cuenta con infraestructura tecnológica y administrativa suficiente para atender sus competencias
			o) Profesionalización	El regulador cuenta con una un proceso de selección de personal claramente establecido	Capacitación técnico – institucional de sus integrantes Inamovilidad y mecanismos de profesionalización	5. La totalidad de su personal se encuentra comprendido en esquemas formales de profesionalización 6. La plantilla de personal es suficiente para atender los cometidos de servicio público del regulador
			p) Participación ciudadana	Inclusión mediante sistemas normativos y no regulatorios	Empoderan a la ciudadanía en procesos de decisión y productos institucionales Apertura a la competencia	7. El desempeño de las funciones del regulador es evaluado periódicamente por los órganos de control o ciudadanizados 8. El regulador cuenta con mecanismos activos para fomentar y generar acuerdos de autorregulación de los actores regulados
		Autonomía financiera	q) Asignación de recursos financieros	El regulador es operativamente independiente del principal otros entes gubernamentales, tiene un afluente estable de financiamiento	Presupuesto basado en resultados Presupuestación y costo de operación eficiente	9. El regulador cuenta con autonomía para programar y gastar su presupuesto 10. La asignación del presupuesto le permite enfrentar proyectos propios en materia de riesgos sanitarios
			r) Asignación de recursos autogenerados	Existen procesos presupuestales transparentes que garanticen su independencia	Cobro directo de derechos Asignación presupuestal	11. Los recursos autogenerados son presupuestados para los proyectos propios del regulador 12. Los recursos autogenerados son entregados con oportunidad al regulador para eficientizar su gasto
	COORDINACIÓN	Vinculación sectorial	s) Vinculación interinstitucional	Los comités del regulador funcionan y opinan sobre su gestión	Coordinación con reguladores y órdenes de gobierno Fomento de procesos interinstitucionales	13. El regulador cuenta con procesos de cooperación en el manejo de riesgos sanitarios en las entidades federativas 14. El regulador verifica que los recursos del Sistema Federal Sanitario sean aplicados en los diversos municipios de las Entidades federativas
			t) Reconocimiento y desarrollo de normas informales	Los objetivos de las autoridades están especificados clara y orientados a las buenas prácticas de gobierno	Desarrollo de normas informales con los regulados Mejora de la gestión en la certeza a los regulador	15. El funcionamiento del regulador genera datos abiertos de la totalidad de sus procesos con base en la demanda ciudadana 16. El funcionamiento del regulador cumple las expectativas de incentivar la competencia económica del sector
			u) Ejecución de atribuciones originales y concurrentes	Los actos de supervisión son sólidos y son defendidos en los tribunales	Procesos concurrentes con otros órdenes de gobierno Funcionamiento de órganos colegidos Independencia y solvencia de criterios técnicos 1	17. Existe una correcta vinculación entre las unidades administrativas del regulador para atender sus competencias 18. Las acciones del regulador –programas de trabajo y vinculación- están basadas en la evidencia científica
			v) Participación ciudadana	Cuenta con medios que aseguran la participación ciudadana, mediante buzones, juntas, reuniones y portales que empoderan a la población	Gobierno abierto en comunicación de riesgos Funcionamiento de órganos ciudadanizados	19. El regulador evalúa la satisfacción de los usuarios respecto de la calidad de los servicios que presta 20. El regulador cuenta con jornadas de puertas abiertas para los sectores regulados
		Coordinación regional	w) Concordancia con regulación internacional	La actividad desplegada en el ámbito internacional posiciona al regulador como referente en el ámbito nacional	Regulación moderna Fomento de la evaluación interinstitucional	21. El regulador armoniza sus estrategias con la de sus pares del ámbito internacional 22. El regulador informa en tiempo real los compromisos, contingencias y tendencias internacionales en materia de riesgos sanitarios
			x) Intervención en organismos multilaterales	El regulador mantiene una posición como referente de México en el ámbito internacional	Celebración de convenios Defensa de los intereses del sector	23. El regulador es reconocido como referente en el ámbito internacional 24. El regulador informa a los sectores regulados y órdenes de gobierno los resultados de su gestión mediante reportes, estudios, análisis y criterios

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2. Procedimiento aplicable

Las características de los “Grados de cumplimiento”, se presentan en el siguiente Gráfico:

Gráfico 20: Características de los “Grados de cumplimiento”

<i>Grado</i>	<i>Descripción del</i>	<i>Descripción del grado</i>
1	Miembro de la agencia, actor regulado o interesado en el tema de	No aplica para indicar que el encuestado, no sabe o tiene información.
2	Miembro del regulador, actor regulado o interesado en el tema de la evaluación de la agencia	Cualificación de deficiencia, existe resistencia a las normas de calidad acorde a las expectativas, capturado por los intereses de los regulados, contrario a las pretensiones de satisfacción de los usuarios y cometidos del regulador, regulación de mala calidad sin objetivos claros adaptación constante de sus instrumentos legales, dispersos y disociados, la organización no es suficiente y adecuada, no cuenta con una adecuada
3	Miembro del regulador, actor regulado o interesado en el tema de	Cualificación de desempeño suficiente pero no satisfactorio o ineficaz respecto del resultado esperado, es disperso o deficiente pero el regulador cumple con su cometido, pues no
4	Miembro del regulador, actor regulado o interesado en el tema de la evaluación de la agencia	Un resultado satisfactorio o subóptimo, caracterizado por un desempeño apropiado pero en el cual los actores no encuentran la atención garantiza en condiciones satisfactorias, consistente en el desarrollo aceptable de la actividad por puntos de vista divergentes porque las áreas que conforman al
5	Miembro del regulador, actor regulado o interesado en el tema de la evaluación de la agencia	Excelente, consistente en una percepción de “regulación óptima” o “mejor regulación”, caracterizado por el desempeño de calidad e intereses comunes de las áreas que conforman al regulador que funcionan de forma autónoma, con adecuados niveles de control y una coordinación intergubernamental nacional e internacional adecuada tendientes a la competencia en el sector y la calidad de sus determinaciones, a su vez agrupa la totalidad de los mecanismos de designación y organización transparentes, infraestructura tecnológica y administrativa para sus funciones, personal especializado en

Fuente: elaboración propia.

La encuesta obtuvo resultados objetivos y subjetivos, para obtener información de los años en el puesto de 0 a 1 años, 2 a 4 y 5 o más años, lo cual podría ser un indicador del grado de conocimiento de la institución, asimismo, el nombre del encuestado con la opción de no incluirlo, a fin de salvar la renuencia a manifestar opiniones sobre su institución, y finalmente el grado de responsabilidad del encuestado según el puesto que ocupa conforme a los niveles jerárquicos de la Administración pública en de la agencia, como son los de Coordinador o Comisionado, Director, Subdirector, Jefe de Departamento y operativos, así como otros para el caso de encuestados que no pertenecieran a dicha escala o externos.

El objetivo de la forma de presentación pretende obtener un resultado positivo de la ausencia o presencia de los factores cualitativos a que se refiere el ítem a través de la escala propuesta,

La encuesta considera dos reactivos por cada indicador, éstos se mezclan en las preguntas a fin de evitar la contestación en bloque y dar mayor certidumbre al estudio. En la parte correspondiente a la presentación de resultados se integra los reactivos, la respuesta y a que variable se refieren.

Desempeño del regulador	PROMEDIO	
	GENERAL	AGRUPADA
A. Mecanismos de designación y organización		
B. Infraestructura tecnológica y administrativa		
C. Profesionalización de recursos humanos		
D. Participación ciudadana		
E. Asignación de recursos financieros		
F. Asignación de recursos autogenerados		
G. Vinculación interinstitucional		
H. Reconocimiento y desarrollo de normas informales		
I. Ejecución de atribuciones originales y concurrentes		
J. Participación ciudadana		
K.-Concordancia con regulación internacional		
L.-Intervención en organismos multilaterales		

4.3.3. Análisis e interpretación

Si bien el reactivo contemplaba 27 preguntas, el estudio sólo contempló las variables de la 1 a la 24. Para obtener la coordenada de la Cofepris en el cuadrante de desempeño, se promediaron los *items* para obtener los indicadores, luego los indicadores para obtener los indicadores detallados, luego los indicadores detallados para obtener las dimensiones, luego las dimensiones para obtener los eventos y finalmente se promediaron los eventos para obtener las variables. La coordenadas, luego de éste cálculo son: Autonomía= $X=2.9093$ (-0.1907) y Coordinación= $Y=3.1308$ (-0.1917).

Se presenta a continuación supuestos de interpretación de datos:

- La escala de valores de la encuesta va de un mínimo de 1 a un máximo de 4. (3 unidades de largo)

- El eje Y es Coordinación
- El eje X es Autonomía

Para trazar los cuadrantes del desempeño institucional, el punto donde $y=0$ y $x=0$ es igual a $\text{Coordinación}=2.5$ y $\text{Autonomía}=2.5$ según el rango de los valores de la encuesta (1 a 4, donde la media es 3).¹¹⁹

Una representación del Gráfico inicial permite apreciar en dos momentos el cambio de la serie de reformas administrativas que dieron lugar a la aparición del regulador social en salud, en un primero comenté vemos a la Subsecretaría de Regulación del viejo esquema en el nivel 4 de la esquina inferior izquierda, con menor autonomía y débil coordinación para un resultado disperso de esfuerzos regulatorios; a su vez en la parte superior de acuerdo a las características de la Cofepris, observamos que la misma se encuentra en el cuadrante número 3, en donde si bien supera la resistencia de los factores del desempeño administrativo, la misma presenta intereses divergentes caracterizados por una autonomía y una coordinación que no llega a ser óptima y que lo coloca en el cuadrante número 2. Es obvio que una coordinación plena y autonomía completa de la agencia, que lo colocaría en un sitio ideal como número 1 del cuadrante, pero ello no se cumple ya que se encuentra en una fase previa a su conformación como la agencia independiente o constitucionalmente autónoma.

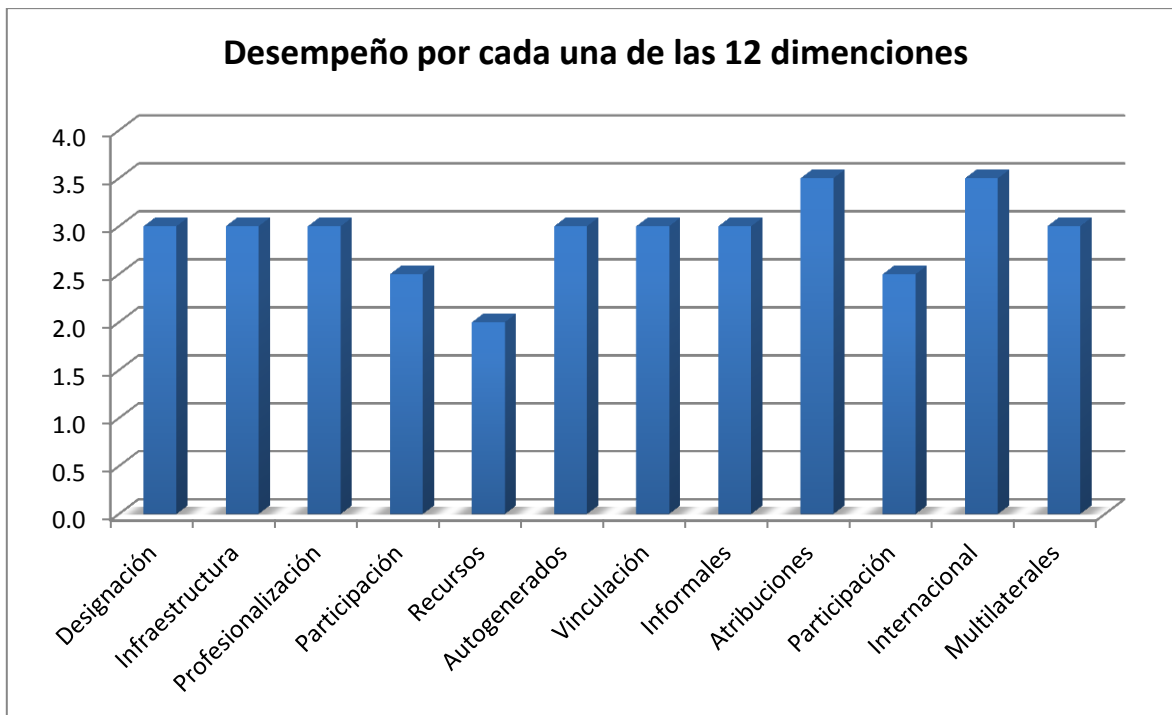
En el caso de estudio, a través de la unidad de diversos órganos de la Administración pública adheridos mediante la reforma de la Ley General de Salud y posteriormente de su Reglamento, la Cofepris tiene como objetivos los bienes públicos de protección de la salud de la población contra riesgos sanitarios. Los objetivos del órgano a la vez que garantía Constitucional de carácter social, conjuntaron conforme a las teorías económicas la encomienda de incentivar a través de la corrección de las fallas de mercado y que los consumidores obtuvieran una justa distribución de la renta – protección sanitaria.

¹¹⁹ El promedio con valor mínimo y máximo se encontraron en el "evento" gestión operativa, por lo que es el evento y la variable que tiene los valores más heterogéneos, por ello es ahí donde hay más variación en el desempeño regulador.

Los resultados de la encuesta valoran por encima de la media en el cumplimiento de las variables y sus componentes, no obstante contrario al discurso oficial la consideración de los encuestados en el presente trabajo los resultados no son los destacados por el discurso oficial, y por el contrario solo en algunos de los casos de estudio sobrepasan el 70 por ciento, son pocos los que obtienen valoraciones de excelencia.

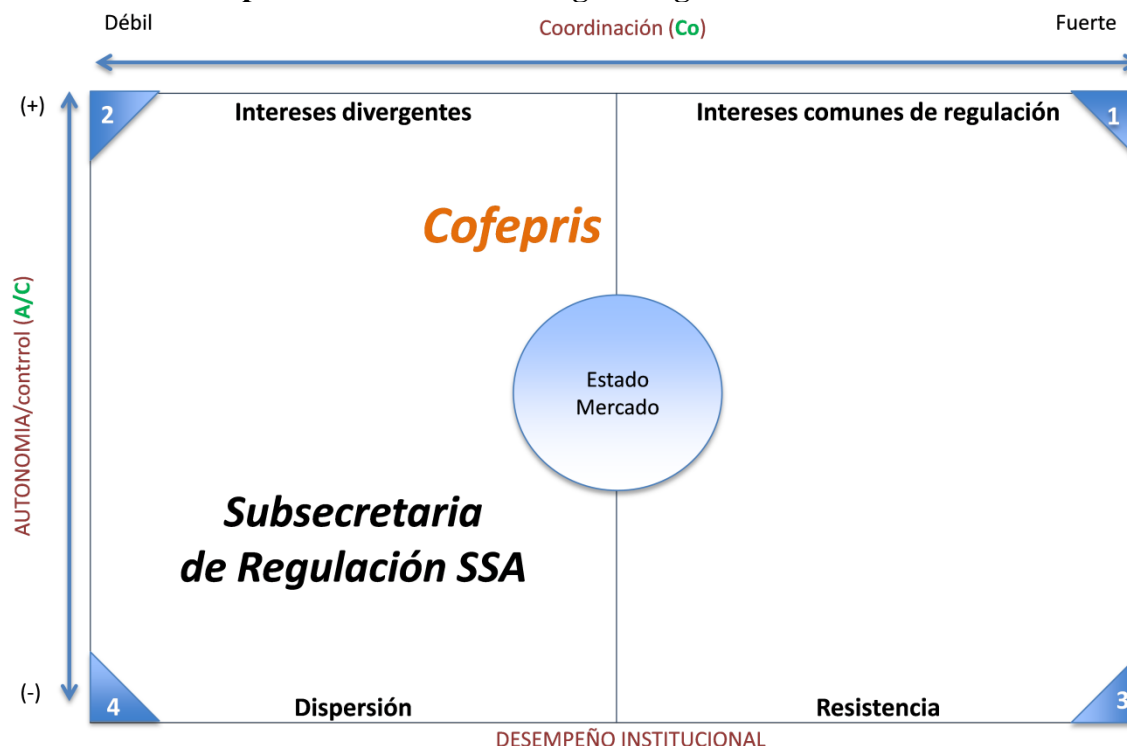
En cuanto a la coordinación, el hecho de estar permanentemente bajo la aceptación de su actuación institucional al principal, le acota sus atributos de coordinación interinstitucional a la aprobación por parte del principal, la actuación pasa por el filtro de la aceptación del ejercicio de coordinación por parte del superior el cual funge como como un rector de la aprobación de sus decisiones y por tanto se considera independiente.

Conforme a lo anterior, la coordenada se encuentra en cuadrante 3, de intereses divergentes. La representación de lo anterior se aprecia en el siguiente Gráfico.



La conformación de estos órganos administrativos tiene por objeto brindar los atributos necesarios para que el Estado cumpla sus atribuciones de forma efectiva (Plan, 2006). En cuanto a los órganos de asesoría de la sociedad civil, son la expresión de gobernanza regulatoria puesto que son el puente entre la sociedad civil, los expertos y los regulados; los órganos consultores a través de sus representaciones tendrán entonces la posibilidad de intervenir bajo reglas de transparencia y respeto del marco legal en las decisiones de política pública a cargo de la agencia. Casos como el Consejo Consultivo de la Publicidad constituye un foro moderno de discusión, que promueve entre sus miembros medidas desregulatorias que exceden a las contenidas en las normas y que corresponde a medidas inclusivas del sector regulado.

Gráfico 21. Desempeño institucional del órgano regulador



Fuente: elaboración propia.

La dotación institucional que guarda el regulador social en salud le permite enfrentar su mandato en una forma “aceptable”, no obstante en el marco de las exigencias del Estado democrático y las exigencias de rendición de cuentas y desempeño institucional de calidad, su conformación arroja resultados que no son los óptimos, pues se encuentra obligado a la Secretaría del ramo, por tanto, se trata de una delegación formal acotada.¹²⁰

¹²⁰ La competencia de éstos es la siguiente: a.- El Consejo interno, tiene por objeto establecer políticas para mejorar y evaluar el fomento, la regulación de los riesgos sanitarios; así como validar las decisiones y acciones en la materia. Este Consejo es presidido por el Secretario de Salud, y se integra por el Comisionado Federal, los subsecretarios de Prevención y Promoción de la Salud y de Innovación y Calidad de la propia secretaría, el Coordinador General Jurídico y Consultivo de la Comisión Federal y los representantes estatales del sector salud de las cinco regiones geográficas en que la Cofepris divide para efectos administrativos al país. b.- El Consejo científico opina y conoce sobre temas científicos y académicos relacionados con el ámbito de competencia de la Cofepris; brinda sustento conforme a la mejor evidencia científica disponible para formular y adoptar políticas de fomento y regulación; sugiere: áreas, productos, actividades y servicios cuyo fomento, regulación y control sanitarios atendidos en función de los riesgos que implican para la salud. El Consejo científico lo conforman 26 destacados representantes de la comunidad académica y científica del país, entre los que se cuentan ex secretarios de Salud, premios nacionales, investigadores y el Premio Nobel de Química, doctor Mario Molina. c.- El Consejo Consultivo Mixto propone las medidas regulatorias y no regulatorias, competencia de la COFEPRIS. En él participan representantes de los sectores privado y social, confederaciones, federaciones, cámaras industriales, asociaciones nacionales, academias,

El nivel de efectividad y legitimidad (David Levi-Faur; Jacint Jordana, 2009), es medio y no llega en ninguno de los factores valorados al máximo, pues aun aquellos parámetros en donde se advierten mejores resultados de desempeño, el mismo no es el idóneo, como un cien por ciento o más y hay algunos en los que apenas pasa la media; la suma de los resultados obtenidos, es regular a mediano, y hay muchos por hacer para elevarlos, o bien se está haciendo o necesita hacerse a fin de obtener índices alto de cumplimiento.

colegios, consejos nacionales, uniones y fundaciones. Lo preside el Secretario de Salud, en tanto que el Comisionado de Fomento Sanitario funge como Secretario Técnico. d.- El Consejo Consultivo de la Publicidad tiene como objetivo señalar respecto al control sanitario de la publicidad de productos, servicios y actividades, que pudieran implicar un riesgo para la salud; es presidido por los secretarios de Salud y Gobernación. Lo conforman el Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; el Procurador Federal del Consumidor; el Secretario Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones; representantes académicos, científicos, empresariales y de los medios de comunicación social, así como por agrupaciones de consumidores.

CONCLUSIONES

La intervención del Estado en la economía y en la sociedad encuentra su última justificación en el logro del interés general, lo cual se sitúa en el contexto de una gobernanza regulatoria, mediante acciones de regulación y desregulación en la economía con la intervención del poder público y los actores económicos.

La gobernanza regulatoria, comprende una intervención estatal inclusiva de los actores económicos, e implica que el mismo actúa en un entorno de competencia y globalidad, en este contexto el funcionamiento eficiente del aparato estatal, comprende su actuación como promotor del desarrollo a través de la gestión administrativa y la emisión de reglas formales y la promoción de las informales, necesarias para el desarrollo nacional.

Las gobernanza se puede apreciar a lo largo del ciclo de políticas públicas que genero la creación de agencias reguladoras del Estado, la inclusión de la sociedad civil es a su vez uno de los elementos de fortaleza de la agencia, por ejemplo a través de la inclusión en los procesos de adquisiciones de stakeholders, en la participación en las discusiones de las NOMs y como integrantes del Consejo Consultivo de la Publicidad. Si bien esta participación es incipiente e incierta, se considera que es un buen avance de las gestiones tendientes a fortalecer al órgano regulador, aunque sería deseable que dicha intervención se incrementara y asegurara en instrumentos formales que les diera mayor preponderancia.

El entorno del desarrollo económico de un país requiere de organizaciones administraciones con un diseño robusto y que dé certeza de la regulación del mercado, para que se desarrolle con su actuación racional a fin de generar estabilidad en el marco de la globalización en instituciones sólidas en el Estado de Derecho y bajo ningún concepto cínico y corrupto, con un óptimo nivel de poder de sanción y liderazgo para incentivar la economía.

No es casual que las instancias tengan en principio un funcionamiento autónomo, como forma de control a la intervención del principal que es la Secretaría o Ministerio, al igual que otros

que restringen la actuación del regulador al desarrollo de sus funciones conforme al Estado de Derecho.

La adecuación de las capacidades institucionales a las exigencias del mercado y la sociedad, generó la creación de agencias reguladoras del Estado. Estos reguladores son estructuras de gobierno que, bajo la forma de organismos desconcentrados o descentralizados, ejercen las atribuciones del poder público en sectores que por su complejidad e importancia, debe cumplir bajo los principios de máxima eficacia, neutralidad política, gobernanza regulatoria, rendición de cuentas y especialización técnica, no es casual que en el entorno de competencia se hayan anidado los postulados de eficiencia de la Nueva Gestión Pública, puesto que la Administración pública echa mano de los “mejores” instrumentos utilizados por la administración privada, a fin de poder responder a las exigencias de la ciudadanía y el mercado.

El éxito que se esperaba de las agencias independientes no ha sido tal, el nivel de efectividad y de legitimidad de éstas ha chocado con la forma clientelar en la relación con los actores regulados y el ciudadano, el Estado mexicano debiera impulsar la eficacia de agencia mejorando su diseño institucional mediante la propuesta de un cambio de su estatus y generar nuevos incentivos para la inversión y la confianza ciudadana, en lo interno a través de la generación de reglas claras y homogéneas que demuestren su convicción como impulsor el cambio administrativo a través de su propia evaluación como regulador estatal; bajo estas consideraciones pasamos ya de la conformación del órgano a su evaluación en términos del desarrollo eficaz de sus atribuciones, por tanto estaríamos en la etapa de correcciones y revaloración del redimensionamiento de la figura de las agencias estatales.

Para la determinación de los componentes de órganos reguladores, se efectuó la revisión de diversas fuentes de información, triangulando metodologías, de investigadores, teorías y metodologías, a fin de definir un estudio de caso en forma exhaustivo es válido para explicar los casos de organismos similares dentro de la Administración pública mexicana, a su vez, a fin de dar fiabilidad y validez al trabajo de investigación se consultaron informes y estudios internos e informes de organismos oficiales, a su vez, el modelo corresponde a otros contextos de agencias

reguladoras de competencias diversas, diversas en razón contexto y las atribuciones particulares de su ámbito de competencia.

Los indicadores propuestos que permiten observar el desempeño de calidad de los órganos reguladores son la capacidad de coordinación y la autonomía de la agencia. Los indicadores de la variable autonomía que nos interesa permiten observar el desempeño de calidad del regulador son los de la autonomía y coordinación, estos indicadores cuentan a su vez con variables, indicadores y componentes en interacción.

A la fecha no se puede hablar de una evolución de la agencia reguladora, ya que, si bien se ha presenta avances en la determinación de su naturaleza, dichas organizaciones son relativamente jóvenes por lo cual no se puede hablar de cambios sustanciales y si de la discusión permanente en su estructura o de la duración en el encargo. En este caso se encontraría el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, respecto del encargo de su Consejo, o las discusiones por los partidos políticos respecto del nombramiento de los consejeros del Instituto Nacional Electoral y la determinación órgano de gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente de la Comisión Reguladora de Energía.

Buenas prácticas generan buen gobierno, pero el diseño que la agencia guarde, condiciona los resultados; pero y si los resultados son aceptables a pesar de todo entonces en donde queda el presupuesto. Este cuestionamiento que se ubica en el centro de la dilución sobre agencias reguladoras se relaciona con la forma en la cual el Estado mexicano genera estas nuevas figuras administrativas y no es suficiente que se les ubique como organismos de la administración centralizada o paraestatal, ya que se busca que los mismos guarden una independencia total de los poderes de la Inicio. Entonces existe una nueva tendencia que buscará que los mismos tengan para si una regulación específica que los ubique a la par de los poderes constituidos, limitados por su área de competencia y si bien el debate se encuentra en curso, una regulación específica no haría sino duplicar las competencias del regulador, para ganar legitimidad será necesario generar reglas claras y obligaciones de rendición de cuentas mediante mecanismos de control y evaluación del desempeño con base en reglas transparentes.

Escenarios de fortaleza institucional son derivados del cumplimiento del Estado de derecho, a su vez complementados con adecuados medios jurisdiccionales para defender los derechos y esquemas de profesionalización de agencia; estos representan indicadores de gobernanza de esas agencias que indican fortaleza o debilidad; en el caso de estudio a través de sus componentes de autonomía y diseño institucional.

La propuesta de política pública del gobierno actual, sugiere la adecuación del marco jurídico de la agencia para su consolidación, estas agencias tienen regulaciones diversas y representan nuevas formas dentro del derecho administrativo, por tanto, resulta necesario crear un nuevo orden jurídico específico que contenga una caracterización propia que evite lagunas jurídicas y de actuación en el campo de la Administración pública, de lo contrario seguiremos en la indefinición de alcances y de resultados.

La propuesta metodológica de agencias del Estado con motivo de la investigación permitió seleccionar dentro de la multitud de información, aquella relevante para sustentar que las variables de autonomía y coordinación, son elementos funcionales de la determinación de un desempeño de éste bajo las condiciones actuales de exigencia de los agentes económicos regulados y del proceso regulatorio. La construcción metodológica permitió su constatación y combinación con las propuestas de órganos de gobierno como la gobernanza y la participación ciudadana. La validez de la confirmación empírica del modelo permitió definir que la formación del regulador corresponde a una tapa de “transición” hacia modelos que otorgan mayor autonomía a la agencia.

La forma de la agencia en estudio, se puede calificar de funcional y eficaz al cumplir con sus encomiendas de manera aceptable cuando se le compara con su antecesor, la Subsecretaría de Regulación de la Secretaría de Salud, no obstante, se considera que el cumplimiento óptimo corresponde a uno que otorgue independencia del principal.

La creación de agencias reguladoras, no implica una solución mágica a los problemas propios de la administración relacionados con la mayor eficiencia en el cumplimiento de los mandatos institucionales, tampoco debemos ver en éstas construcciones orgánicas un “cuarto poder” que cambia las funciones constitucionales del poder público, lo que si corresponde a éstas es responder a las expectativas de eficiencia y cumplimiento de sus funciones, así como someterlas a una constante fiscalización, adaptando su estructura y funciones a fin de que cumplan de la mejor manera sus funciones y correspondan al cumplimiento de sus objetivos institucionales en forma independiente y profesional.

ANEXOS

Anexo 1 Encuesta sobre el desempeño del regulador..... 22

OPINIÓN DEL DESEMPEÑO DEL REGULADOR COFEPRIS

Fecha: _____

Años en el puesto:

0 a 1	2 a 4	5 o más
-------	-------	---------

Nombre (opcional): _____

Puesto de la persona que contesta

Coordinador o Comisionado
Director Ejecutivo
Subdirector Ejecutivo
Jefe de Departamento
Operativo

Grado de cumplimiento				
NA	1	2	3	4
NO APLICA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA
<i>no tiene conocimiento, no conoce el funcionamiento</i>	<i>no cumple satisfactoriamente</i>	<i>resultado insuficiente</i>	<i>aceptable</i>	<i>igual al resultado esperado</i>

* Responder la encuesta marcando del 1 a 5 conforme a la escala arriba indicada, por regulador u órgano regulador se entiende Cofepris.
Encuesta de percepción exclusivamente para fines académicos del tema desempeño de órganos reguladores.

No	Desempeño del regulador	Opciones de respuesta				
		NA	1	2	3	4
1	Su titular es designado mediante mecanismos que garantizan la autonomía del ejercicio de sus facultades					
2	Cuenta con la integración de los Consejos Interno, Científico, Consultivo Mixto, y de la Publicidad					
3	El regulador cuenta con políticas que aceptan pagos y trámites vía electrónica por la prestación de servicios de autorizaciones y registros					
4	El regulador cuenta con infraestructura tecnológica y administrativa suficiente para atender sus competencias					
5	La totalidad de su personal se encuentra comprendido en esquemas formales de profesionalización					
6	La plantilla de personal es suficiente para atender los cometidos de servicio público del regulador					
7	El desempeño de las funciones del regulador es evaluado periódicamente por los órganos de control o ciudadanizados					
8	El regulador cuenta con mecanismos activos para fomentar y generar acuerdos de autorregulación de los actores regulados					
9	El regulador cuenta con autonomía para programar y gastar su presupuesto					
10	La asignación del presupuesto le permite enfrentar proyectos propios en materia de riesgos sanitarios					
11	Los recursos autogenerados son presupuestados para los proyectos propios del regulador					
12	Los recursos autogenerados son entregados con oportunidad al regulador para eficientizar su gasto					
13	El regulador cuenta con procesos de cooperación en el manejo de riesgos sanitarios en las entidades federativas					
14	El regulador verifica que los recursos del Sistema Federal Sanitario sean aplicados en los diversos municipios de las Entidades federativas					
15	El funcionamiento del regulador genera datos abiertos de la totalidad de sus procesos con base en la demanda ciudadana					
16	El funcionamiento del regulador cumple las expectativas de incentivar la competencia económica del sector					
17	Existe una correcta vinculación entre las unidades administrativas del regulador para atender sus competencias					
18	Las acciones del regulador –programas de trabajo y vinculación- están basadas en la evidencia científica					
19	El regulador evalúa la satisfacción de los usuarios respecto de la calidad de los servicios que presta					
20	El regulador cuenta con jornadas de puertas abiertas para los sectores regulados					
21	El regulador armoniza sus estrategias con la de sus pares del ámbito internacional					
22	El regulador informa en tiempo real los compromisos, contingencias y tendencias internacionales en materia de riesgos sanitarios					
23	El regulador es reconocido como referente en el ámbito internacional					
24	El regulador informa a los sectores regulados y órdenes de gobierno los resultados de su gestión mediante reportes, estudios, análisis y criterios					
25	El regulador cumple su mandato de forma relevante					
26	Las resoluciones del regulador se toman con base en criterios técnicos no discrecionales					
27	Existen o han existido presiones de los grupos regulados para afectar en determinado sentido sus decisiones (independiente de la decisión tomada)					

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Anexo 2 Ficha técnica del estudio de caso sobre el órgano regulador social en salud.

		INDICADOR	VARIABLES	ARTICULACIÓN	PERIODO	
Estado - Mercado	Contexto	Cambio tecnológico			2000 - 2012	
		Capitalismo globalizado	Competitividad	incentivos		Legitimidad
		Externalidades fiscales				
	Transformaciones de la estructura gubernamental (APF)	Neoliberalismo	Adopción de recomendaciones OCDE, BM, ONU			
Teoría de la regulación/ Intervención focalizada		Gobernanza regulatoria focalizada				
Reforma administrativa		Perspectiva organizacional Descentralización				
Nueva gerencia pública		Adopción de prácticas del sector privado Uso intensivo de Tics				
Fin	La difusión del órgano regulador corresponde a las nuevas formas del diseño institucional del Estado en México	Cuáles son las tensiones y áreas de conflicto de los órganos reguladores en el contexto de las transformaciones normativas e institucionales de la Administración pública de finales de los años noventa	Autonomía/ Coordinación	1.- Regulación /desregulación 2.- OR 3.- Sociedad Civil A mayor nivel de autonomía y coordinación de los órganos reguladores del Estado		
CONCEPTO			UNIDAD			
Desempeño del regulador	Autonomía	1. Gestión operativa	1) Mecanismos de designación (estatus del Jefe de la agencia; estatus de la Junta Directiva) 2) Posibilidad sancionatoria 3) Infraestructura tecnológica y administrativa 4) Profesionalización de recursos humanos			
		2. Financiera y organizacional	5) Asignación de recursos financieros 6) Asignación de recursos autogenerados			
	Coordinación	3. Vinculación Sectorial	7) Vinculación concurrente y delegada 8) Reconocimiento y desarrollo de normas informales 9) Ejecución de mandatos originales y concurrentes 10) Participación ciudadana			
		4. Coordinación regional	11) Concordancia de normas internacionales 12) Intervención en organismos internacionales			
Metodología	1. Diseño de la estrategia del trabajo de campo y justificación de la selección de entidades 2. Justificación de la selección de indicadores 3. Recolección de la información. Descripción de las actividades y de la estrategia para la recolección de la información 4. Aspectos que se consideraron en la elaboración de los instrumentos de recolección de datos					

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, J., 2004. *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. Washington DC: Banco Mundial.

Ackerman, J., 2007. *Organismos Autónomas y Democracia*. México: Siglo XXI.

Ackerman, J., 2008. *Ackerman, J. (2008). Más allá del ATransparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho.

Ackerman, J., 2014. *Autonomía y Constitución. El nuevo estado democrático (Tesis doctoral)*, MÉXICO, D.F.: UNAM.

Aguilar, J., 2000. *La libre competencia*. México: Oxford University Press.

Alcántara, A., 2012. Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior. En: R. U. R. M. Bertha Lerner, ed. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XX Ireflexiones sobre el México contemporáneo*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 161 - 194.

Alejandro, C. C., 2011. *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Alonso, M. F., 2003. *Reforma del Estado y reforma administrativa*. 1a ed. México: Centro de Estudios Sociales y de Administración Pública de la Cámara de Diputados.

Anon., 2013. Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia. *Gestión y Política Pública*, XXII(1. Consulta del 22/14/2015. Disponible en: [<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22n1/v22n1a2.pdf>]), pp. 45 - 83.

Arellano Goult, David, Manuel Alamilla Ceballos Alejandro Campos García , 2005. *La Nueva Gestión Pública, Cuasi-mercados y Esquema Principal-Agente*, en “*Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*”. México: IAPEM.

Armando Alcántara-Santuario, Verónica Marín-Fuentes, 2013. Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Universia.net*, X(4), p. Consulta del 6/08/2014. Disponible en: [<https://ries.universia.net/article/viewFile/119/169>].

Asensio, R. J., 2014. Los frenos del poder: Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales.. *Revista Vasca de Administración Pública*, Issue 99 - 100, pp. 1753-1774.

Asensio, R. J., 2016. *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. 1 ed. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

ASF, 2010. *Entidad de fiscalización superior de la federación aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión..* Consulta del 12/07/2014. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf] ed. México: Auditoría Superior de la Federación.

Ayala Espino, J., 2011. *Instituciones y economía. Una introducción al nuevo institucionalismo económico*. México: FCE.

Ayllón, S. L. & Ruiz, A. H., 2007. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), pp. 101-145.

Barbará, J. E., 2005. *La participación y el control del usuario en los entes reguladores y de control*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, s.n.

Barzelay, M., 2000. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: FCE.

BID, 2015. *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe / Juan Cruz Vieyra, Malaika Masson*. Washington,,: Consulta del 5/09/2015. Disponible en: [http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6681/Gobernanza_con_Transparencia_en_Tiempos_de_Abundancia.pdf?sequence=4].

Boyer, R., 2007. Capitalism Strikes Back: Why and What Consequences for Social Sciences?. *Revue de la régulation*, p. Consulta del 23/12/2014. Disponible en: [<https://regulation.revues.org/2142>].

Buchanan, James M. Gordon Tullock, 1980. *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa Calpe.

Cabrero Mendoza, E., 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.

Cabrero, D. A. y. E., 2005. La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, XIV(3), pp. 599-618.

Calva, J. L., 2000. *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*. México: Plaza y Janés.

Carmen, P. M. d., 2010. *El estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?*. PARDO María del Carmen, El estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?, en México: PARDO María del Carmen, El estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?, El Colegio de México.

Carvajal, B., 2013. ¿Cómo asegurar calidad regulatoria?. *Revista digital de Derecho Administrativo*, Issue 9. Consulta del 6/02/2015. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2307136], pp. 41-62.

Castiglione, D., 2012. *Regulation in practice: The de facto independence of regulatory agencies*. Consulta del 3/06/2014. Disponible en: [<http://press.ecpr.eu/documents/content/9781907301285.pdf>] ed. s.l.:First published by the ECPR PresS.

Chávez, V., 2014. La corrupción en México no se combate con órganos reguladores: especialistas durante el foro “Combate a la Corrupción: reto del Congreso de la Unión”. *El Financiero*, 22 04, la nota periodística la corrupción en México no se combate con órganos reguladores: especialistas. Durante el foro “Combate a la Corrupción: reto del Congreso de la Unión”, expertos señalaron que se requiere de transparencia y resolver los vacíos legales (la nota periodística la corrupción en México no se combate con órganos reguladores: especialistas. Durante el foro “Combate a la Corrupción: reto del Congreso de la Unión”, expertos señalaron que se requiere de transparencia y resolver los vacíos legales), pp. Consulta del 9/05/2014. Disponible en: [<http://www.elfinanciero.com.mx/politica/corruccion-en-mexico-no-se-combate-con-organos-reguladores-especialistas.html>].

Christensen, Tom y Per Laegreid, 1999. *New Public Management. Design, Resistance or Transformation?* en “*Public Productivity and Management Review*. México: inap.

Christensen, T. a. L. P., 2005. *Agencification and Regulatory Reforms*,. Stanford: s.n.

- Christensen, T. y. P. L., 2001. *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. y. P. L., 2004. *El Estado fragmentado. Los retos de la combinación de Normas Eficientes e institucionales y la Democracia*. México: CIDE.
- Christopher Hood, H. R. a. R. B., 2004. *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation*. s.l.:OXFORD SCHOLARSHIP.
- CIDAC, 2012. *Acciones Cruciales: Competencia y Regulación*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Ciudadania, 2010. Ineficiente funcionamiento de la COFEPRIS: Toledo Infanzón. *Ciudadania Express*, 1 04, pp. Consulta del 21.07.2015. Disponible en; [<http://ciudadania-express.com/index.php/2010/04/01/ineficiente-funcionamiento-de-la-cofepris-toledo-infanzon/>].
- Cocciolo, E., 2014. *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar*. Madrid: Madrid.
- Cofemer, 2011. *Fortaleza Institucional de los Reguladores Económicos en México*. México: Documentos de Investigación en Regulación.
- Cofemer, 2011. *Fortaleza Institucional de los Reguladores Sociales en México*. México: Documentos de Investigación en Regulación No. 2011-06.
- Cofemer, 2012. *Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México*. México: Cofemer.
- Cofepris, 2001. *Acuerdo de creación del 5 de abril de 2001*, México: Gobierno Federal.
- Cofepris, 2003. *Reglamento*, México: Gobierno Federal.
- Cofepris, 2005. *SEGUNDO INFORME DE LABORES – COFEPRIS*, México: s.n.
- Cofepris, 2005. *Una Nueva Visión de la Protección contra Riesgos Sanitarios*. México: Cofepris
- .
- Cofepris, 2012. *Evaluación de Procesos 2012 del Programa G004 Protección Contra Riesgos Sanitarios*. México: Consulta del 17/03/2013. Disponible en: [file:///C:/Users/egarcia/Downloads/PRO12_RIESGOS_SE.pdf].
- Cofepris, 2012. *Evaluación de Procesos 2012 del Programa G004 Protección contra Riesgos Sanitarios*. 1a ed. México: Gobierno Federal.
- Cofepris, 2012. *Programa: Protección contra Riesgos Sanitarios, Evaluación de Procesos 2012*. México: Cofepris.

- Congreso, 2011. *La prevención de la corrupción y el servicio profesional de carrera*. Memoria del seminario, s.n.
- Cordera, Rolando; Carlos Tello, 2011. *Prólogo en: México: la disputa por la Nación*. México: Siglo XXI editores.
- Córdova, Arnaldo, en RODRÍGUEZ, Araujo, Octavio, “México un nuevo régimen político, 2009. *La democratización en México*. México: Siglo XXI.
- Cortés Campos, Josefina, José Ramón Cossío Díaz, Raúl Mejía Garza y José Roldán Xopa, 2013. *Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria*. México: ITAM - Cofemer.
- Culebro, Enrique; González, Christian, 2013. Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia. *Gestión y Política Pública*, XXII(1), pp. 45 - 83.
- Culebro, E., 2006. La nueva gestión pública. Hacia gobiernos iguales o diferentes en el mundo. *Gestión pública empresarial*, 5(8), pp. 93 - 112.
- Darlap, A. G. a. P., 2003. *Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions*. 1a ed. Viena: Austrian Financial Market Authority.
- David Levy Faur, J. J., 2009. Fortaleciendo las Agencias Regulatoras: Diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo. En: *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI Editores-IIS-UNAM, p. 509.
- Dorantes, F., 1991. La autonomía de gestión. Problemas actuales. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Volumen I, p. Porrúa.
- Duarte, M. G., 2006. Avances y Logros de la COFEPRIS en Materia Administrativa. *Red Sanitaria*, pp. Consulta del 20.01.2014. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OYTmgVvB6dsJ:189.254.115.246/RevistaRED/portada2006tNOVIEMBRE/YAZ_secretaria_General.doc+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx].
- Duarte, M. G., 2006. Avances y Logros de la COFEPRIS en Materia Administrativa. *Red Sanitaria*.
- EE.UU., A. d. A. y. M. D. L., 2011. *El compromiso mundial. Administración de Alimentos y Medicamentos de los EE.UU.*. New Hampshire: s.n.

- Esteve Pardo, J., 2007. *La regulación de la economía desde el Estado garante*. Barcelona: s.n.
- Europe, A. r. r. i., 2002. Analyzing regulatory reform in Europe. *Journal of European Public Policy*. vol. 9.
- Expoknews, 2011. ¿Por qué sale Toscano de la Cofepris?. *Expoknews*, 24 02, pp. <http://www.expoknews.com/%C2%BFpor-que-sale-toscano-de-la-cofepris/>.
- Faya, A., 2010. *Reforma regulatoria y competitividad*, México: Pres poder.
- Faya, A., 2012. *Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México*. Consulta del 2/02/2014. Disponible en: [<http://cidac.org/esp/uploads/1/FR.pdf>] ed. México: CIDAC.
- Flores Alonso, M. d. L. (. R. d. E. y. r. a. C. d. E. S. y. d. A. P. d. l. C. d. D., 2003. *Reforma del Estado y reforma administrativa*. México: Centro de Estudios Sociales y de Administración Pública de la Cámara de Diputados.
- Flores Orendain, M. E., 2002. *Modernización de la Administración Pública en la Globalización*. En J. M. (Coord.), *Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio*. México: UAM - Plaza y Valdez Editores.
- Frenk, Julio González-pier, Eduardo Gómez-dantés, Octavio Frenk, J. Reforma integral para mejorar el desempeñoJulio Frenk, PhD, (1) Eduardo González-Pier, PhD,(2) Octavio Gómez-Dantés, MPH,(2) Miguel Ángel Lezana, et al, 2007. Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México. *Salud Pública*, pp. 23-36.
- Fundar, 2009. *Construyendo Legitimidad y ConfianzaTransparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México: Preparado por Tania Sánchez Andrade para ARTICLE XIX y Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- García, B. G., 2012. Los órganos reguladores como entes subordinados y a la orden del Ejecutivo. *El Cotidiano*, Issue 171, pp. 40-51.
- García, J. G., 2009. *Teoría del desarrollo económico neoinstitucional una alternativa a la pobreza en el siglo XXI*. Primera ed. MÉXICO: Miguel ángel Porrúa.
- Gault, D. A., 11. La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico. *Los actores locales de la nación, siglos XVII-XXI. Análisis interdisciplinarios*, pp. Facultad de Filosofía y Letras – BUAP y El Colegio de Tlaxcala, A. C., 2-3 dic. 2008..

- Giddens, A., 1993. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Universidad, Madrid.
- Gilardi, F., 2001. *Policy Credibility and Delegation of Regulatory competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration*. Siena: paper prepared for the First YEN research meeting on Europeanization.
- Gilardi, F., 2005. The Formal Independence of Regulators: A comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review* 11, pp. 139-167 .
- Gilardi, F. & Maggetti, M., 2010. The independence of regulatory authorities. En: D. Levi-Faur, ed. *Handbook of Regulation*. s.l.:Oxford.
- González, J. J. S., 1998. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: INAP.
- Goodin, R., 2003. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Hernández Oliva, R. C., 2001. *Globalización y privatización: El sector público en México, 1982-1999*. México: INAP.
- Hernández, I., Rodríguez, M., Moreno, A., 2004. Mercado vs Estado: un debate inconcluso. *Economía y Desarrollo*, 3(1), pp. 39-52.
- Huerta Ochoa, C., 2000. Constitución, transición y ruptura. En: *Transiciones y diseños institucionales*. México: UNAM.
- Iglesias, C. d. E. E., 2009. *Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México*, México: s.n.
- Jacint Jordana; David Levi-Faur, 2012. *La arquitectura de los órganos reguladores: modelos multisectoriales y monosectoriales*, MADRID: ESADE.
- Jacint Jordana; David Levi-Faur, 2012. *La arquitectura de los órganos reguladores: modelos multisectoriales y monosectoriales*, MDRID, ESPAÑA: ESADE.
- James G. March, J. P. O., 2005. *Elaborating the "New Institutionalism"*. cONSULTA DEL 4/03/2014. Disponible en: [<http://www.unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>] ed. Oslo: Centre for European Studies Oslo.
- Jeannot, F., 2001. *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*, México: Miguel Ángel Porrúa. .
- Jeannot, F., 2006. Cambios institucionales en México y américa latina. *Aportes, enero-agosto, año/vol. XI, número 031 y 032 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, pp. 5-24.

- Jordana, Jacint; David Levi-Faur, 2005. The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectorial and National Channels in the Making of New Order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, pp. vol. 598, USA.
- Jordana, J. L.-F. D. a. F. X., 2007. *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Institutional Emulation and the Restructuring of Modern Bureaucracy*. Pisa, IV ECPR General Conference.
- Jorge, L. L., 2010. *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. s.l.:Coediciones CEPAL-IPEA.
- Kliksberg, B. (comp.), 1994. *El rediseño del estado: una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kliksberg, B. (., (Kliksberg, B. (comp.), 192001. *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Krugman, P., 2009. “*The Return of Depress on Economics and the Crisis of 2008*”. Nw York: W.W. Norton & Company, Inc..
- Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, 2014. *Leveling the Playing Field. Transnational Regulatory Integration and Development*. London, UK: Oxford University Press.
- Leiva, J., 2010. *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Coediciones CEPAL-IPEA. ed. s.l.:s.n.
- Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2004. “¿*Hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*”. Barcelona: CIDOB edicions Elisabets.
- Levi-Faur, David; Jacint Jordana, 2012. *Jacint Jordana y David Levi-Faur, “La arquitectura de los órganos reguladores: modelos multisectoriales y monosectoriales”, disponible en <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=685&newlang=spanish>, MADRID, ESPAÑA: ESADE.*
- Levi-Faur, D., 2003. “Regulation & regulatory governance”. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Paper No. 1, February*..
- Levi-Faur, D., 2003. “*The politics of Liberalization: Privatization and regulation-for-competition in Europe’s and Latin America’s telecoms and electricity industries*”. s.l.:European Journal of Political Research.

- Lodge Martin, Robert Baldwin, Martin Cave, 2012. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*, s.l.: s.n.
- Longo, F., 2004. Longo Martínez, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. 1a ed. Barcelona: Paidós.
- López Ayllón, S. y. D. A. G., 2008. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: cide-ifai-ij.
- Maggetti, M., 2012. Regulation in Practice : the de facto independence of regulatory agencies Series Editor : regulation in practice : The de facto independence of regulatory agencies. *ECPR Press*.
- Majone, Giandomenico; Antonio la Spina, 1993. “El Estado regulador Gestión y Política Pública”. *Gestión y Política Pública*”, vol. 11, núm. 2..
- Majone, 1994. Paradoxes of privatization and deregulation. *Journal of European Public Policy*, pp. 69-93.
- Majone, G., 1997. From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of change in the mode of governance. *Journal of Public Policy* 17, pp. (2): 139-167.
- Majone, G., 1999. “The regulatory State and its legitimacy problems”. *Western European Politics* 22 , pp. 1-24..
- Martin Lodge, K. W., 2012. *Managing Regulation Regulatory Analysis, Politics and Policy*, s.l.: Palgrave Macmillan.
- Martinez, M. A. F., 2014. *Capacidad estatal de regulación*. 1 ed. Mendoza: Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. I / N° 1 / 2014.
- Martínez, M. S., 2002. *Las autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. España: Ariel.
- Martínez, R., 1998. *Derecho Administrativo 1° y 2° cursos*. 3a ed. México: Harla.
- Méndez, J. L., 1996. Reforma del Estado , democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura*, Volumen México, pp. 7-35.
- México, 2006. *Plan Nacional de Desarrollo 2000 -2006*, México: Gobierno Federal.
- México, 2012. *Plan Nacional de Desarrollo 2012 - 2018*, México: Gobierno Federal.
- México, 2012. *Plan Nacional de Desarrollo 2012 -2018*, México: Gobierno Federal.

- Meyer, L., 2000. De la estabilidad al cambio. En: *Historia General de México*. México: El Colegio de México, pp. pp. 882-943..
- Montes de Oca Barrera, L. B., 2012. “Influencia en la toma de decisión publica: retos organizacionales y de reorganización gubernamental. El caso del consejo consultivo de Cofetel”. *Revista de estudios interdisciplinarios de la organización*.
- Muñoz G., O., 1996. La transformación del Estado: Hacia el Estado Regulador”, en “Después de las Intervenciones: Hacia el Estado Regulador”, CIEPLAN- Chile.. En: *Después de las Intervenciones: Hacia el Estado Regulador*. Chile: CIEPLAN .
- Nahón, Carolina, Bonofiglio, Nicolás , 2007. Entes de regulación o control. Imprecisiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Nahón, Carolina, Bonofiglio, Nicolás (2007), Entes de regulación o control. Imprecisiones Revista de Administração Pública*, pp. vol 41, pags. 1095 -1120.
- Nahón, Carolina, Bonofiglio, Nicolás, 2007. Entes de regulación o control. Imprecisiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Imprecisiones Revista de Administração Pública*, pp. vol 41, pags. 1095 -1120.
- Nava Negrete, J., 2007. *Derecho Administrativo Mexicano*. México: FCE..
- Navarro, V., 2000. *Globalización económica, poder político y estado del bienestar*. España: ARIEL.
- North, D., 1989. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE, 2004. *OCDE (2004), Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria: Avances de la implementación en México*, México: s.n.
- OCDE, 2011. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. s.l.:OECD Publishing.
- OCDE, 2012. *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, s.l.: Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- OCDE, 2012. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Consulta del 15/06/2014. Disponible en: [<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>].

- OCDE, 2012. *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno*. s.l.:OECD Publishing.
- OCDE, 2012. *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones*, México: OECD Publishing..
- OECD, 2011. *Regulatory Policy and Governance. Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, s.l.: OECD Publishing.
- Ogus, A., 2004. W(h)ither the Economic Theory of Regulation? What Economic Theory of Regulation?. En: J. L. F. Jordana, ed. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. s.l.:eScholarID, pp. 31-44.
- Olson, M., 2000. La lógica de la acción colectiva. En: A. Batlle, ed. *Diez textos básicos de ciencia política*. España: Ariel, pp. 203-220.
- Oszlak, O. & (1994) "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", e. B. K. (. E. R. d. P. d. E. (. F. d. C. E., 1994. *El Rediseño del Perfil del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica: México.
- Páez Pérez, Pedro Nel, Silva Ruiz, José, 2010. Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo*, Issue 38 (52): 39-56.
- Pardo, M. d. C. (. L. m. a. z. ¿. d. l. m. F. I. v. X. N. 1., 1993. *La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?*, México: Foro Internacional Vol. XLIII. Núm. 1..
- Pardo, M. d. C., 1993. *La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?*, México: Foro Internacional Vol. XLIII. Núm. 1..
- Pardo, M. d. C., 2009. *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*. México: UNAM-CIDE.
- Peters, G., 1999. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa. Barcelona: Gedisa.
- Plan, 2006. *Plan Nacional de Salud 2006 - 2012*. México: s.n.
- PND, 1989. *Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994*, México: publicado en el DOF EL 17 de mayo de 1989.
- PND, 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*, México: s.n.
- Pollit, Ch., G. Bouckaert, 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, s.l.: Oxford.

- Posner, R., 1974. *Theories of Economic Regulation*. s.l.:Bell Journal of Economics and Management Science.
- Powell, Walter W; Paul J. DiMaggio, 2001. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J., 2006. *Teoría de la Justicia*. Sexta reimpresión: University Press, Oxford.
- Rivera Urrutia, E., 2004. Teoría de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, pp. 309-372.
- Roldán Xopa, J., 2004. *Constitución y mercado*. México: PORRÚA/UNAM/ITAM.
- Roldán Xopa, J., 2012. *Derecho Administrativo*. México: Oxford University Press, México.
- Rubio, L., 1992. *¿Cómo va afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Rubio, L., 1992. *¿Cómo va afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, J. B., 2014. Autonomía : genealogía y desarrollo de un concepto . Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo(Vol. 9. No. 18. Julio-Diciembre 2014).
- Ruiz, S. L. A. y. A. H., 2007. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1).
- Ruiz, S. L. A. y. A. H., 2007. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), pp. 101 - 145.
- Salazar, F., 2004. Globalización y política neoliberal en México. *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126, julio-agosto, 2004.
- Salud, S. e., 2007. *Programa Nacional de Salud 2007-2012*, s.l.: s.n.
- Sánchez González, J. J., 1998. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez González, J. J., 2009. El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*.
- Sánchez, J., 2009 . El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración mexicana. *Gestión y Política Pública*, XVIII (1).

- Sánchez, J. J., 1998. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sancho, D., 2003. Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional. Sancho, David. (2003), “Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional”, Panel: “VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2.
- Sandoval, I., 2012. Corrupción y rendición de cuentas y reflexiones sobre el México contemporáneo. En: R. U. R. M. Bertha Lerner, ed. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 495 - 514.
- Schedler, A., 2005. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. México: IFAI.
- Scott, W. R., 2008. Institutions and organizations. Ideas and Interest. *Thousand Oaks*.
- Stigler, G., 1971. *The Theory of Economic Regulation*. s.l.:Journal of Economics and Management Science.
- Stiglitz, J., 2001. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. s.l.:Oxford.
- Strazza, L., 2014. *México, Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina*. Consulta del 11.04.15. Disponible en: [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39016477>] ed. s.l.:Banco Interamericano de Desarrollo.
- Telecommunications, M. G. I., 2006. *Aspecto Jurídico e Institucionales de la reglamentación. Módulo 6*. Consulta del 27/06/1014, Disponible en [file:///C:/Users/egarcia/Downloads/Module_6_Spanish.pdf] ed. México: s.n.
- Thatcher, M. (, 2002. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Public Policy*.
- Thatcher, M., 2001. Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *29th ECPR Joint Session of Workshop, Grenoble, France*.
- Thatcher, M., 2002. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics. vol. 25*.
- Ugalde, L. C., 2002. *Por una democracia eficaz*. México: Aguilar.

- Urrutia, E. R., 2004. Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2. Consulta del 8/05/2014. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf]), pp. 309-372.
- Uvalle, Ricardo, 2012. Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En: *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle, R., 2007. *Perspectiva de la administración pública contemporánea*. Toluca: IAPEM.
- Uvalle, R., 2012. Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En: R. U. R. M. Bertha Lerner, ed. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p. 33 . 62.
- VALDÉS, V., 2011. ACCESO A LA INFORMACIÓN, CAPACIDAD INSTITUCIONAL E INEFICIENCIA EN EL. En: *TRES REGULADORES, TRES RETOS*. México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C..
- Valdés, V., 2011. Acceso a la información, capacidad institucional e ineficiencia. En: *Tres reguladores, tres retos*. México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C..
- Villareal, R., 2005. *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vogel, D., 2012. *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, s.l.: s.n.
- Yin, R. K., 1993. *Case Stude Research. Design and Methods*. EEUU: SAGE Publications.