

ENTREVISTA: LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL Y SUS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

INTERVIEW: THE EVOLUTION OF REGULATION FROM A GLOBAL PERSPECTIVE AND ITS CONTEMPORARY CHALLENGES

Robert Baldwin*

London School of Economics and Political Science

In the context of the evolution of regulation as a discipline, its characteristics that distinguish it from administrative law and the state's police powers are explored. The main theoretical approaches to the regulatory process are addressed, such as public interest, interest groups, and institutional models. These models provide various explanations for the development of regulatory policies, which may vary depending on the context and circumstances.

Additionally, in light of contemporary challenges, the responses of regulatory authorities to situations arising from the COVID-19 pandemic, digitalization, artificial intelligence (AI), and cryptocurrencies are analyzed. The most effective regulatory models for addressing these challenges are evaluated, highlighting the importance of flexible and adaptive regulation in response to global risks. Finally, the need for future legal professionals to develop interdisciplinary skills is emphasized, as this will enable them to address regulatory complexities in an ever-changing world.

KEYWORDS: Regulation; globalization; artificial intelligence; regulatory models.

En el marco de la evolución de la regulación como disciplina, se exploran las características que la distinguen del derecho administrativo y los poderes policiales del Estado. Se abordan los principales enfoques teóricos sobre el proceso regulatorio, como los modelos de interés público, grupos de interés e institucionales. Estos modelos ofrecen diversas explicaciones para el desarrollo de las políticas regulatorias, las cuales pueden variar dependiendo del contexto y las circunstancias.

Además, en el contexto de los desafíos contemporáneos, se analizan las respuestas de las autoridades regulatorias ante situaciones derivadas de la pandemia de COVID-19, la digitalización, la inteligencia artificial (IA) y las criptomonedas. Se evalúan los modelos regulatorios más efectivos para enfrentar estos retos, destacando la importancia de una regulación flexible y adaptativa frente a los riesgos globales. Finalmente, se subraya la necesidad de que los futuros profesionales del derecho desarrollen habilidades interdisciplinarias, ya que esto les permitirá abordar las complejidades regulatorias en un mundo en constante cambio.

PALABRAS CLAVE: Regulación; globalización; inteligencia artificial; modelos regulatorios.

* Abogado. Doctor en Derecho por la London School of Economics and Political Science (Reino Unido). Profesor Emérito de Derecho de la Regulación en la LSE, con amplia trayectoria en consultorías y asesorías a gobiernos y organismos internacionales sobre enforcement, evaluación de impacto normativo y regulación basada en riesgo. Miembro del Panel de Expertos en Regulación de la National Audit Office (Reino Unido) y Comisionado de Apelaciones del Regulatory Appeal Tribunal de Guernsey. Contacto: r.baldwin@lse.ac.uk

Agradecemos de manera especial al Dr. Eduardo Quintana, coordinador de la edición, por contactar al profesor Robert Baldwin y hacer posible esta entrevista.

La presente entrevista fue originalmente realizada en inglés. La traducción al castellano fue realizada por el Consejo Editorial de THÉMIS – Revista de Derecho.

I. ¿Cuándo identificó que la regulación es una disciplina con características que se distinguen del derecho administrativo, de los poderes de policía del Estado?

Un indicio clave del surgimiento de la regulación como una subdisciplina autónoma ha sido el crecimiento de programas universitarios especializados en regulación. Estos programas se expandieron de manera constante en todo el mundo durante la década de 1990, y tanto los estudios como las teorías regulatorias han avanzado significativamente desde entonces. Otro signo ha sido la creación de revistas académicas dedicadas exclusivamente a la regulación. Estas se publican desde hace más de cuarenta años (la *Yale Journal on Regulation* se fundó en 1983), y posteriormente se han sumado otras publicaciones especializadas en temas regulatorios, como *Regulation and Governance*, que inició en marzo de 2007.

Un tercer indicio de que la regulación puede considerarse una subdisciplina en sí misma es que la mayoría de las universidades de prestigio cuentan actualmente con un número considerable de académicos que la reconocen como un área principal de investigación y enseñanza. Como resultado, se han incorporado una diversidad de nuevas perspectivas al estudio de la regulación, lo que ha enriquecido su comprensión. Hoy en día, los artículos y libros dedicados a esta materia constituyen un cuerpo significativo y autónomo de literatura, que ocupa un espacio propio entre —y se nutre de— los campos del derecho, la política, la economía, la psicología y la sociología.

II. Existen diversas teorías sobre el proceso regulatorio (interés público, grupos de interés, explicaciones institucionales), ¿considera que alguno de estos enfoques ha resultado más influyente en la toma de decisiones regulatorias? ¿Cree que ciertos modelos funcionan mejor en economías avanzadas que en economías en vías de desarrollo?

Al examinar las distintas explicaciones sobre la evolución de la regulación, parece claro que cada una de ellas tiene mayor o menor peso dependiendo del contexto particular. Con frecuencia, un análisis convincente de las actividades regulatorias se basa en una combinación de los principales enfoques explicativos, especialmente aquellos conocidos como de ‘interés público’, ‘interés privado/económico’ y ‘poder de las ideas’. No obstante, en ciertos casos, una explicación específica puede resultar más persuasiva respecto de un tema determinado —por ejemplo, cuando existe evidencia sólida de que los intereses privados están impul-

sando las decisiones regulatorias, como sucede cuando la presión de determinados grupos genera fenómenos de captura regulatoria.

En términos más generales, una cuestión interesante es si ciertos enfoques resultan más convincentes y ofrecen mayor capacidad explicativa en determinados momentos históricos. Así, podría sostenerse que, en la actualidad, algunos países —como Estados Unidos— están experimentando un giro cultural, o al menos gubernamental, hacia la promoción del interés individual. Si se adopta generalizadamente un enfoque de ‘la fuerza da la razón’, ello podría favorecer la preeminencia de la explicación basada en los grupos de interés.

En cuanto a la pertinencia de una u otra explicación según el nivel de desarrollo económico de un país, no resulta evidente por qué el grado de desarrollo tendría más peso que otros factores, como el diseño institucional del Estado, la existencia de un sistema jurídico sólido o el respeto por el Estado de derecho.

III. En *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, menciona que la crisis financiera de 2007-2009 generó críticas a la desregulación y promovió un enfoque más estricto. Tras la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, ¿ha identificado cambios similares en el debate regulatorio? ¿Han surgido nuevas estrategias regulatorias, como los estímulos masivos de la UE y EE.UU., que podrían redefinir el rol del Estado en el mercado?

En el mundo posterior al COVID-19, muchos gobiernos están realizando esfuerzos por reactivar sus economías. En ese contexto, es posible que el factor que más influya en la regulación en el año 2025 sea la alta prioridad que numerosos países otorgan actualmente al crecimiento económico. Si bien los gobiernos han proclamado históricamente su intención de eliminar la burocracia y las regulaciones innecesarias, hoy se perciben señales de una nueva hostilidad hacia la regulación. Esto puede observarse, por ejemplo, en el Reino Unido, donde un gobierno de centroizquierda ha adoptado una postura firme al prometer una reducción del 25 % en los costos de cumplimiento.

A nivel global, el auge del populismo ha dificultado aún más las tareas regulatorias, generando un cambio en las reglas del juego: incluso gobiernos moderados se ven obligados a presentar sus regímenes regulatorios como ágiles, de bajo costo y orientados al fomento del crecimiento económico, en lugar de restrictivos.

IV. En un contexto de globalización, digitalización y creciente interconexión de mercados, los reguladores enfrentan desafíos cada vez más complejos, desde la regulación de criptomonedas hasta la Inteligencia Artificial y los monopolios digitales. ¿Cómo han respondido las autoridades regulatorias a estos cambios? ¿Existen modelos regulatorios específicos que hayan resultado más eficaces para adaptarse a entornos de constante transformación?

La globalización de los mercados ha ido acompañada del crecimiento de riesgos que afectan simultáneamente a múltiples sistemas a través de distintas jurisdicciones (como el cambio climático o la inteligencia artificial). Esto ha dado lugar al surgimiento de una regulación transnacional que, a su vez, exige repensar diversos aspectos, en particular las estrategias regulatorias y la legitimación de dichas formas de regulación.

Desde una perspectiva estratégica, es necesario alejarse de los enfoques tradicionales basados en órdenes y reglas formales, principalmente porque no puede asumirse la existencia de una infraestructura de cumplimiento uniforme en el amplio espectro de jurisdicciones y regímenes regulatorios, que involucran a una gran variedad de entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como mecanismos formales e informales de influencia. Frente a riesgos intersistémicos complejos, puede ser necesario adoptar enfoques radicalmente distintos. Las reglas formales pueden verse sustituidas por combinaciones de disposiciones formales e informales, donde cobren mayor relevancia las prescripciones de carácter consultivo, voluntario o aspiracional. Asimismo, ante este tipo de riesgos, debe reconocerse que la regulación tiene una capacidad limitada para controlar los riesgos una vez que estos se han materializado, por lo que podría ser necesario adoptar enfoques *ex ante*, centrados en la prevención. Esto implica un cambio de paradigma en la forma de pensar la regulación.

La legitimación de la regulación transnacional constituye un desafío de enormes proporciones. Es común encontrar regímenes sumamente complejos que buscan controlar asuntos como la contaminación atmosférica y marina. En ellos operan organismos públicos y privados bajo conjuntos de reglas tanto formales como informales, algunas vinculantes y otras no, coexistiendo además múltiples niveles de gobierno. Cada una de las entidades involucradas puede adoptar enfoques distintos de control y tener interpretaciones particulares sobre los objetivos y normas aplicables. En estos escenarios, resulta sumamente difícil identificar objetivos claros del régimen, evaluar su cumplimiento o establecer

con precisión quién rinde cuentas a quién y por qué. La transparencia, por lo demás, es difícil de alcanzar. Todos estos factores se combinan para crear obstáculos significativos a quienes intentan generar apoyo para este tipo de regímenes regulatorios.

V. Desde su perspectiva, ¿qué lecciones podríamos extraer de la experiencia británica en términos de enfoques regulatorios efectivos y fallidos?

La experiencia británica ofrece ciertas lecciones importantes sobre la regulación. Dos de ellas merecen ser especialmente destacadas. En primer lugar, es necesario que los entes reguladores mantengan, de forma constante, los beneficios de la regulación en la atención pública y política. El mensaje debe reiterarse: la regulación no obstaculiza la actividad empresarial, sino que sienta sus bases; una buena regulación fortalece la confianza de consumidores e inversores.

La segunda lección está relacionada con la anterior: deben adoptarse todas las medidas posibles para evitar regulaciones innecesariamente gravosas. Para ello, se requiere que los reguladores sean conscientes, inteligentes y dinámicos. Así, por ejemplo, deben conocer todas las opciones estratégicas disponibles al abordar un problema, en lugar de recurrir automáticamente a soluciones habituales; deben contar con sistemas de información que les permitan identificar qué está funcionando y qué no; y deben ser capaces de reaccionar dinámicamente frente a dicha información, modificando y perfeccionando sus sistemas para obtener mejores resultados y adaptarse a un entorno en constante transformación.

VI. En las conclusiones de Understanding Regulation, destaca el reto de los reguladores para equilibrar intereses divergentes, como los de proveedores y consumidores. Más allá de los principios tradicionales de eficiencia y equidad, ¿qué criterios considera esenciales para que los reguladores logren conciliar estos intereses y minimizar los costos asociados a sus decisiones en la actualidad?

En lo que respecta al papel de los consumidores en la limitación de los costos regulatorios y en la garantía de que sus intereses se equilibren adecuadamente con los de los productores, una cuestión clave es si los regímenes regulatorios permiten a los consumidores un acceso, una voz y una influencia adecuados. Existen limitaciones, en la medida en que los consumidores suelen contar con escasa experiencia técnica en determinadas materias y pueden recibir información limitada tanto en alcance como en oportunidad.

En ese sentido, una función esencial del ente regulador consiste en empoderar a los consumidores, facilitando que accedan a la información y puedan procesarla adecuadamente.

Asimismo, los reguladores deben velar por que las voces de los consumidores y ciudadanos no sean desestimadas por los proveedores, sino que se les otorgue la debida consideración. Este rol del regulador se vuelve especialmente relevante a medida que los riesgos y los problemas regulatorios adquieren una mayor complejidad.

VII. ¿Ha cambiado su perspectiva sobre el rol de la regulación en la última década?

Al mirar en retrospectiva la última década, lo más llamativo no es que el papel de la regulación haya cambiado, sino que el entorno en el cual actúan los entes reguladores se ha vuelto más desafiante que nunca. Por un lado, el contexto político —como ya se ha señalado— se muestra más hostil hacia la regulación que en décadas anteriores. Por otro lado, sin embargo, la necesidad de una regulación eficaz se ha intensificado, en tanto se requiere brindar protección frente a una cantidad aparentemente explosiva de riesgos cada vez más complejos e intersistémicos que enfrenta el mundo.

No es momento para que los reguladores se replieguen. Ha llegado el momento de asumir con firmeza una postura positiva frente a la regulación.

VIII. ¿Cuáles considera que serán las principales líneas de la futura investigación académica en el área de regulación?

Resulta difícil imaginar que la regulación de los nuevos riesgos —como los relacionados con la inteligencia artificial— no se convierta en uno de los temas clave en los próximos años, al igual que el papel y la justificación de la regulación transnacional.

IX. Finalmente, para las nuevas generaciones de juristas interesados en la regulación, ¿qué habilidades considera fundamentales para influir en el diseño normativo del futuro? ¿Cómo pueden prepararse para regular mercados y tecnologías que evolucionan más rápido que el derecho mismo?

Más que nunca, la capacidad de trabajar de manera interdisciplinaria será fundamental en un mundo en constante transformación. Han quedado atrás los tiempos en que abogados o economistas podían mantenerse dentro de sus respectivos márgenes de especialidad; hoy, la disposición a extraer lecciones de diversas disciplinas irá cobrando cada vez mayor relevancia en los estudios y en la práctica de la regulación. Un buen ejemplo de esta apertura interdisciplinaria puede observarse en el impacto que ha tenido la ciencia del comportamiento en el ámbito regulatorio. 🏛️