

Sergio López Ayllón y Ali Haddou Ruiz*

Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México¹

Aunque los órganos reguladores siempre han sido parte del marco institucional de la administración pública en México, la idea de agencias reguladoras independientes se introdujo hasta la década de los noventa, cuando el proceso de reforma económica estructural estaba muy avanzado. Estos órganos reguladores pueden ser agrupados en dos grandes categorías. La primera incluye a aquellos que regulan sectores económicos específicos, tales como el de energía o el de telecomunicaciones. La segunda categoría comprende los órganos que se crearon para afianzar los procesos de reforma horizontal, tales como las agencias responsables de asegurar la competencia económica o el acceso a la información. Con base en la experiencia de los órganos reguladores en México, el artículo propone un marco de análisis para estudiar los mecanismos de rendición de cuentas de los reguladores independientes. Una lección importante del estudio es que el uso de mecanismos como los de acceso a la información o el análisis de impacto regulatorio, implementados por

* Sergio López Ayllón es profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Correo electrónico: sergio.lopez@cide.edu. Ali Haddou Ruiz es secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia Económica de México. Correo electrónico: ali@cfc.gob.mx.

¹ Artículo recibido el 2 de mayo de 2006 y aceptado el 2 de octubre de 2006. Versiones preliminares de este documento fueron presentadas en la Conferencia Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation, OCDE, Londres, 10-11 de enero de 2005, y en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005. Los autores agradecen los comentarios de Cecilia Martínez Gallardo. Mauricio Portugal y Anna Veraza prepararon un primer borrador de la versión en español de este documento.

órganos independientes, fortalece la rendición de cuentas horizontal de los órganos reguladores sectoriales y reduce el riesgo de captura.

Palabras clave: rendición de cuentas, órganos reguladores, agencias reguladoras, acceso a la información.

Design of Regulatory Bodies in Mexico

Although regulatory authorities have always been a part of the institutional makeup of Mexican public administration, the idea of independent regulatory authorities was introduced only in the early 90's, when the process of economic reform was well underway. These independent regulatory authorities can be grouped into two broad categories. The first includes typical sectoral regulatory entities (*e.g.* energy and telecommunications). The second category comprises independent agencies created to anchor continuous horizontal reform processes, such as competition and access to information. Based upon the Mexican regulatory authorities' experience, this paper proposes a framework for the analysis of accountability mechanisms of independent regulators. An important lesson from this review is that the use of mechanisms such as access to information and regulatory impact analysis, enforced by other independent regulatory agencies, strengthen the horizontal accountability of sectoral regulatory authorities and reduces the risk of capture.

Keywords: accountability, regulatory authorities, regulatory agencies, access to information.

INTRODUCCIÓN

La independencia de los órganos reguladores se ha identificado como un elemento que contribuye a mejorar la calidad de la regulación y la eficiencia económica. Con base en la experiencia del gobierno mexicano en el diseño de estos órganos, este artículo analiza las tensiones y sinergias que se generan entre su "independencia" y su capacidad de "rendir cuentas" (*accountability*).

Una de las principales razones que justifican la creación de órganos reguladores independientes para determinados sectores de la economía, en particular las industrias de infraestructura en redes (*i.e.* energía, telecomunicaciones o transporte), es

promover los intereses de los consumidores a través de una mayor competencia —o por lo menos una competencia simulada— y mejorar el funcionamiento de los servicios con base en criterios objetivos tanto técnicos como económicos. Con la intención de alcanzar dichos objetivos de manera eficiente, es muy importante lograr que los funcionarios públicos titulares de los órganos reguladores se mantengan tan aislados como sea posible de las presiones políticas y de los grupos de interés a los que están inevitablemente expuestos. En el largo plazo, la experiencia internacional muestra cómo se correlaciona la auténtica autonomía de estos órganos con una toma de decisiones rápida y de calidad, con políticas certeras y previsibles tanto para los consumidores como para los inversionistas (OCDE, 2002, 91 ss.; Córdova-Novión y Hanion, 2002, 75 ss.)

Los órganos reguladores independientes pueden estabilizar las decisiones en torno a ciertas políticas regulatorias al actuar como agentes capaces de orientar las agendas y, con ello, establecer las condiciones para alcanzar los objetivos de los ordenamientos legales.²

En general, a los órganos reguladores independientes se les transfieren algunas funciones y facultades de los ministerios o secretarías de Estado con el propósito de que puedan diseñar, implementar y aplicar la regulación en un sector determinado. El grado de independencia y efectividad de estos órganos reguladores obedece a su particular mezcla de facultades y responsabilidades, y depende de los mecanismos institucionales que aseguren la transparencia y rendición de cuentas. El secreto y la falta de capacidad para rendir cuentas son dos cuestiones que deterioran directamente los resultados de las políticas, ya que hacen mucho más difícil establecer compromisos creíbles (porque quienes son excluidos del proceso serán mucho más renuentes a aceptar los resultados de las políticas regulatorias) y generan asimetrías de información que conducen a la adopción de políticas parciales (quienes cuenten con información privilegiada tendrían incentivos para aprovecharla en su favor) (Stiglitz, 1998).

² En términos generales, lo anterior es congruente con lo propuesto por la teoría de la elección social en el sentido de que, por regla general, las políticas en los sistemas democráticos son insostenibles debido a los constantes cambios de los grupos o coaliciones que se apoyan u oponen entre sí y que, por ello, es necesario que existan disciplinas o mecanismos institucionales que eleven los costos de dichos cambios, para lograr de este modo que ciertas políticas sean más estables y previsibles. Véanse, por ejemplo, Arrow (1963); McKelvey (1976 y 1979); Schofield (1983) y Komesar (1994).

El diseño institucional de los órganos reguladores independientes debe tomar en consideración una serie de complejas relaciones, horizontales y verticales, que implica el ejercicio de su autonomía. Por ello, la construcción de los mecanismos de rendición de cuentas de dichos órganos debe asegurar tanto procesos autónomos de toma de decisiones como una estricta rendición de cuentas por parte de los órganos reguladores. A partir del caso de los órganos reguladores en México, este artículo tiene como objetivo elaborar un análisis de los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes. Una conclusión de este análisis es que el uso de instrumentos tales como el acceso a la información y la evaluación de impacto regulatorio (EIR) refuerzan la rendición de cuentas horizontal de los órganos reguladores sectoriales y reduce el riesgo de que se ejerzan influencias indebidas sobre la regulación.

Este documento se divide en tres apartados. El primero introduce el marco analítico y los instrumentos para evaluar la rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes. El segundo aplica este marco a los órganos reguladores mexicanos. Después de una breve descripción de cómo fueron creados, el documento examina la relación que existe entre su independencia y su capacidad para rendir cuentas a través del análisis de diversos instrumentos utilizados para dirigir, supervisar y evaluar sus acciones (por ejemplo, mandato legal, informes al congreso, publicación de las decisiones administrativas, acceso a la información y EIR). El último apartado destaca algunas de las lecciones más importantes del caso mexicano y explora la posibilidad de aplicar con mayor amplitud las propuestas analizadas en el marco teórico.

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

El problema de la rendición de cuentas ha sido ampliamente desarrollado en la literatura reciente y existen diversas concepciones sobre su alcance (entre otros, véanse March y Olsen, 1995; Bovens, 1998; McKinney y Howard, 1998; Przeworski *et al.*, 1999; Schedler *et al.*, 1999). Existe un consenso general en torno a la importancia que tiene la rendición de cuentas en las democracias. March y Olsen (1995,

162) han afirmado, por ejemplo, que la proposición de que la democracia requiere una rendición de cuentas de los ciudadanos y funcionarios es un principio universal de la teoría democrática. Sin embargo, como sucede con otros términos de uso “universal”, normalmente suponemos que entendemos a qué nos referimos cuando hablamos de “rendición de cuentas” o *accountability*, a pesar del hecho de que sólo puede ser traducido imperfectamente al castellano.³ Por lo general, la rendición de cuentas engloba todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder (Schedler, 2004, 9). En este documento discutiremos el papel que desempeña la rendición de cuentas respecto de los órganos reguladores. Para mayor claridad y por tratarse de un concepto complejo, creemos necesario precisar primero en qué sentido utilizaremos el concepto de rendición de cuentas, para poder aplicarlo después a los órganos reguladores. Para ello, retomaremos el desarrollo propuesto por Andreas Schedler,⁴ porque consideramos que sintetiza y retoma las ideas principales sobre este concepto.

UN CONCEPTO COMPLEJO

En este trabajo consideramos que la noción de rendición de cuentas comprende dos connotaciones básicas: por un lado, la “responsabilidad” (*answerability*), es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y, por la otra, la capacidad de sancionarlos (*enforcement*) cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades (Schedler, 2004, 13).⁵ Este concepto bidimensional es muy amplio y comprende (por lo menos parcialmente) aquellos de vigilancia, monitoreo, control, supervisión, escrutinio público o transparencia que empleamos frecuentemente en relación con los órganos reguladores.

³ La traducción más cercana de *accountability* en español es “rendición de cuentas”, lo que se refiere literalmente a la claridad de cuentas financieras o monetarias. Su connotación original no incluye el concepto de responder públicamente por la eficacia y resultados de la administración pública, pero gradualmente se ha ido aceptando como sinónimo de lo que en inglés se conoce como *accountability* (véase Schedler, 2004, 11-12).

⁴ Los apartados “Un concepto complejo” y “Criterios de rendición de cuentas” de esta primera sección retoman ampliamente los conceptos expuestos en el trabajo de Andreas Schedler (1999, versión en español de 2004).

⁵ En el mismo sentido que Schedler, March y Olsen (1995, 162 ss.) consideran que las bases de la rendición de cuentas son la información y las sanciones.

Como explicaremos más adelante, ambas dimensiones conducen a distintos problemas cuando se aplican a la enorme diversidad de diseños institucionales que existen para los órganos reguladores.

Obligación de responder

Ésta es la primera y más común dimensión de la rendición de cuentas. En general, se refiere a la capacidad para asegurar que los políticos y servidores públicos respondan por sus acciones y decisiones. La clave está en entender qué clase de respuestas a qué clase de preguntas.

En principio, los “supervisores” (es decir aquellos agentes a los que se les rinden cuentas) pedirán a los “supervisados” (aquellos que rinden cuentas) que *informen* todo lo relacionado con sus decisiones y que *expliquen* sus decisiones.

La primera parte de la obligación de responder implica una dimensión informativa que incluye el derecho (del supervisor) de recibir información y, por consiguiente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Asimismo, comprende los mecanismos institucionales para informar de las acciones y decisiones, aun cuando no haya una solicitud específica de información. En sentido amplio, todas las herramientas de la denominada “transparencia” se relacionan con esta dimensión de la obligación de responder.

La segunda parte es más compleja, pues se refiere a la explicación y justificación de la acción. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón” (Schedler, 2004, 14) y genera una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes se las rinden. Este aspecto se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio del poder político; su significado se torna más problemático cuando lo aplicamos en el contexto de las decisiones de los órganos reguladores, pues éstas tienen por definición un carácter técnico. Es necesario reconocer la dificultad que supone su explicación pública, en particular cuando algunas de ellas pueden tener una racionalidad contraintuitiva. Como explicaremos más adelante, esta vertiente tiene consecuencias sobre el diseño institucional de la rendición de cuentas de los órganos reguladores.

Aplicación de la ley

Explicaremos ahora la segunda dimensión de la rendición de cuentas: la responsabilidad y la posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico.

La suma de la obligación de responder con la posibilidad de aplicar sanciones refleja una buena parte del pensamiento neoinstitucionalista respecto de las condiciones para crear instituciones efectivas (North, 1990). Según esta corriente, para que las reglas sean efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de supervisión que prevengan que su eventual violación pase inadvertida (función informativa de la rendición de cuentas). Pero también deben incluir mecanismos de aplicación que brinden la posibilidad y los incentivos para que los actos ilegales sean sujetos de castigo.⁶

Un concepto multidimensional

La rendición de cuentas implica así tres mecanismos diferentes, pero interrelacionados, de control del poder:

- la obligación de ejercerlo de manera transparente;
- la obligación de justificar los actos derivados de su ejercicio; y
- sujetar a quienes lo ejercen a una gama de posibles sanciones.

Los tres mecanismos juntos —información (transparencia), justificación y sanción— hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones.

Aun cuando estas tres dimensiones están casi siempre presentes en los esque-

⁶ La literatura sobre este tema hace énfasis, con mucha frecuencia, en que la capacidad de sancionar se traduce en la parte sustancial de la rendición de cuentas. Obviamente, el rango de los tipos y la severidad de las sanciones disponibles es amplio y las opciones dependen de la naturaleza del agravio. En algunos casos la sanción es “política” e incluye publicidad y destitución.

mas exitosos de rendición de cuentas, no es necesario que todas ellas estén presentes en todos los casos. En realidad, son variables continuas que se manifiestan en distintos grados, permutas y énfasis, en función de la especificidad de la institución y de su papel en un entorno político y económico determinado. La rendición de cuentas puede estar, por ejemplo, divorciada de las sanciones o comprendida exclusivamente por ellas, sin que necesariamente resulte un modelo diluido o subóptimo. La rendición de cuentas debe entenderse como un concepto multidimensional, sin un “núcleo duro” de atributos indispensables; en realidad comprende variables continuas cuyo peso específico depende del diseño concreto y del mandato de las instituciones a las cuales se aplica.⁷

CRITERIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En general, cuando nos referimos a la rendición de cuentas, limitamos su significado a la “rendición de cuentas política” en un sentido amplio, que incluye modelos o instrumentos de rendición de cuentas diseñados para servidores públicos (políticos, funcionarios, jueces, diplomáticos, legisladores, policías, etc.). Puesto que el Estado moderno es una organización compleja (Boven, 1998), resulta útil introducir algunos subtipos de acuerdo con los “subsistemas políticos”, objeto de la rendición de cuentas. Una clasificación convencional incluiría las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental (incluye a políticos como los secretarios de Estado), legislativa, burocrática, judicial y militar.

Tipos de rendición de cuentas

En lo que respecta al criterio de rendición de cuentas (actos o decisiones por los cuales actores específicos deben rendir cuentas), es necesario considerar que en el complejo Estado moderno los servidores públicos pueden ser sujetos de rendición de cuentas de diversas maneras. Una revisión rápida de los diferentes criterios de rendición de cuentas permite hacer la siguiente clasificación:

⁷ Schedler (2004, 20-23) se refiere a un concepto “radial”. Nosotros hemos preferido la expresión “multidimensional” por considerar que expresa mejor la idea.

- la rendición de cuentas política (en sentido estricto) evalúa tanto las políticas sustantivas y sus procesos de creación como las cualidades personales de los actores políticos;
- la rendición de cuentas administrativa revisa que los actos burocráticos sean expeditos y sus procedimientos, correctos;
- la rendición de cuentas profesional se refiere a los criterios éticos de conducta, tales como el profesionalismo de los jueces, abogados o periodistas;
- la rendición de cuentas presupuestaria sujeta el uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos a reglas de eficiencia, austeridad o propiedad;
- la rendición de cuentas legal analiza la observancia de las reglas jurídicas y evalúa que los actos y decisiones sean congruentes con ellas.

Rendición de cuentas vertical y horizontal

La cuestión de quiénes son los agentes de la rendición de cuentas requiere una respuesta compleja. Una primera consideración debe reconocer que las distintas formas de rendición de cuentas dependen de los distintos mecanismos de aplicación de la ley. Por ejemplo, tanto la rendición de cuentas administrativa como la financiera se encomiendan con frecuencia a agencias especializadas. Los sistemas judiciales normalmente son responsables de la rendición de cuentas legal y constitucional. En última instancia, los ciudadanos ejercen la rendición de cuentas moral y política a través de su voto. Podemos pensar fácilmente en una multitud de agentes de rendición de cuentas, razón por la cual es necesario utilizar algunas categorías conceptuales a fin de organizar mejor la información. La distinción tradicional entre rendición de cuentas horizontal y vertical resulta útil para lograr este objetivo.⁸

La rendición de cuentas vertical describe una relación de relativa subordinación. Se refiere a un actor “superior” que obliga a un “inferior” a rendirle cuentas, o viceversa. El concepto es bidireccional y puede ser “de arriba hacia abajo” o bien “de abajo hacia arriba”. El ejemplo típico de la rendición de cuentas “de arriba hacia

⁸ Esta distinción la introdujo originalmente el politólogo Guillermo O'Donnell (1994 y 1999). El desarrollo de esta sección se basa en las ideas expuestas por Schedler (2004, 33-37).

abajo” es la burocrática, en la cual los servidores públicos de alto rango tratan de controlar a los funcionarios subordinados. La democracia representativa es la forma más importante de la rendición de cuentas “de abajo hacia arriba”, pues en ella los ciudadanos juzgan el desempeño de sus representantes a través de las elecciones.

En contraste, la rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales: se refiere a un sujeto que detenta “igual” poder de rendición de cuentas que otro. El ejemplo paradigmático lo constituye el sistema de pesos y contrapesos de la división de poderes clásica. Sin embargo, la realidad del poder (que es un fenómeno relacional) hace muy problemático este concepto. Es muy difícil, si no imposible, identificar instancias en las que exista “igualdad” de poder político, ya sea legal o *de facto*. Aun remplazando el concepto de “igualdad de poder” por uno menos riguroso y aproximado de “equivalencia”, no se modifican, por ejemplo, algunas paradojas de la rendición de cuentas horizontal de los órganos reguladores a quienes deben rendir cuentas actores significativamente más poderosos.

Por esta razón, no resulta útil pensar en la horizontalidad en un sentido literal, como si se tratara de una relación entre actores con poder igual o equivalente. Como sugiere Schedler:

...resulta más productivo y de aplicación más general estipular que la parte que rinde cuentas debe ser independiente de la parte a quien le rinde cuentas en todas las decisiones dentro de su ámbito de competencia. Idealmente, ambas partes constituyen poderes autónomos relativos que no se encuentran en una relación formal de subordinación entre sí (Schedler, 2004, 24).

Una cuestión adicional es si debemos reservar la noción de rendición de cuentas horizontal a las relaciones intergubernamentales o si es posible incluir en ella a actores de la sociedad civil. En este documento consideraremos que la rendición de cuentas de los actores de la sociedad civil hacia los órganos reguladores es una forma de rendición de cuentas vertical. Reservaremos la noción de rendición de cuentas horizontal para los actos que se desarrollan entre órganos gubernamentales independientes.

Los instrumentos de la rendición de cuentas

Existe una gran variedad de mecanismos para la rendición de cuentas. Un grupo importante lo constituyen instrumentos intensivos en información cuyo propósito es asegurar un adecuado flujo de ésta entre los diferentes actores involucrados en el proceso regulatorio. Nos referiremos a ellos como “herramientas de transparencia” e incluiremos, entre otros, la consulta pública, la publicación obligatoria de información y el derecho de acceso a la información.

En otros casos, el mecanismo busca generar tanto una explicación como una justificación de las acciones. La evaluación de impacto regulatorio (EIR)⁹ es probablemente el instrumento más importante de este tipo. Su objetivo no sólo es generar transparencia con un alto contenido de información, sino también generar una explicación racional y técnica (incluso empírica) de las acciones regulatorias. Aunque la EIR no siempre es considerada como una herramienta para la rendición de cuentas —incluso es criticada por considerar que viene a remplazar la rendición de cuentas política (OCDE, 2002, 45)—, puede desempeñar un importante papel en la calidad del debate y ayudar a la comprensión de las resoluciones emitidas por los órganos reguladores. La EIR puede ayudar, además, en la valoración del impacto de las decisiones regulatorias, así como en el mejoramiento de la rendición de cuentas de los órganos reguladores en su búsqueda por la construcción de políticas con bases empíricas sólidas.

Por último, existe un número importante de instrumentos relacionados con la dimensión sancionadora de la rendición de cuentas. A diferencia de otras herramientas, las auditorías y la revisión judicial buscan generar la información necesaria para corregir o sancionar cualquier eventual desviación de los mandatos legales. Cabe aclarar que, mientras que las auditorías son llevadas a cabo por otras entidades gubernamentales (ya sean del ejecutivo o del legislativo), la revisión judicial

⁹ La EIR (*Regulatory Impact Assessment* o RIA, como es generalmente conocido en inglés) es una herramienta relativamente nueva, diseñada para mejorar la calidad de la regulación, por lo general dentro del marco de un amplio programa gubernamental de reforma regulatoria. Sin embargo, es claramente un instrumento valioso para la transparencia y la rendición de cuentas, cuya utilidad va más allá del proceso intragubernamental de revisión regulatoria. Al permitir una explicación *ex ante* de la racionalidad de las medidas regulatorias y facilitar una evaluación *ex post* de sus resultados, constituye un importante instrumento para la rendición de cuentas. Sobre la EIR, véanse OCDE (1997) y OCDE (2002).

otorga poder a los ciudadanos para controlar las acciones regulatorias arbitrarias o ilegales. De esta manera, se convierte en un mecanismo tanto horizontal como vertical de rendición de cuentas. El recuadro 1 contiene una breve descripción de las herramientas más comunes de la rendición de cuentas.

La complejidad de las políticas desarrolladas por los órganos reguladores independientes conlleva el uso de distintas herramientas, a fin de alcanzar una rendición de cuentas tanto “horizontal” como “vertical”. Sin embargo, el diseño correc-

RECUADRO 1. HERRAMIENTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe un número considerable de herramientas que se utilizan para la rendición de cuentas, entre las cuales destacan:
1. <i>Consulta pública.</i> Información que se intercambia bidireccionalmente entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil, entendida en sentido amplio, en la cual individuos y grupos pueden participar en los procesos de toma de decisiones o influir en los resultados de una decisión de política. La consulta pública puede ser activa (por lo general limitada a la participación de expertos o partes afectadas mediante discusiones directas a través de grupos de asesores, comités o audiencias públicas) o pasiva (como pueden ser procedimientos de “circulación y discusión”, o a través de la recepción de comentarios por escrito de los afectados en respuesta a la información regulatoria publicada).
2. <i>Publicación obligatoria de información, incluso decisiones y expedientes administrativos.</i> Implica la obligación de mantener disponibles públicamente (por lo general en medios electrónicos como internet) decisiones administrativas (incluidos los expedientes y los documentos de soporte), documentos y regulaciones (incluidos los registros de trámites gubernamentales), declaraciones de políticas, informes periódicos e información financiera o presupuestaria.
3. <i>Derecho de acceso a la información.</i> La legislación relativa al derecho de acceso a la información pública se refiere al carácter público de los documentos de los órganos gubernamentales, los criterios de clasificación de dichos documentos, los procedimientos administrativos para tener acceso a ellos y las sanciones por violar las disposiciones en esta materia.
4. <i>Evaluación de impacto regulatorio (EIR).</i> La EIR es con frecuencia un requisito en el proceso de diseño y redacción de la regulación en la cual se comparan los fundamentos legales, la racionalidad y los costos y beneficios de las diferentes opciones consideradas, a efecto de promover la discusión o justificar la acción gubernamental. El objetivo de la EIR es tratar de que las decisiones de política estén más sustentadas sobre bases racionales que sobre consideraciones políticas o de otro tipo. Es también un complemento natural de la consulta pública, pues permite concentrarse en los temas clave y facilitar el acceso a la información para hacer de la consulta un proceso más organizado y relevante.
5. <i>Auditorías.</i> Las auditorías son, por definición, una evaluación independiente de las actividades de una institución. Para lograr los objetivos de transparencia y rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes, los tipos de auditorías más comunes son las financieras, las cuales evalúan la aplicación de los gastos presupuestarios; y las operativas o de resultados, cuyo objeto es evaluar si una institución está cumpliendo adecuadamente con todas sus obligaciones legales. Un posible subtipo de este tipo de auditoría son las auditorías regulatorias, llevadas a cabo por órganos reguladores horizontales de supervisión cuyo objetivo es hacer más eficientes los procesos e identificar áreas de posible mejora regulatoria.
6. <i>Revisión judicial de las decisiones.</i> Es el proceso mediante el cual los órganos judiciales revisan las decisiones o resoluciones emitidas por los órganos reguladores.
7. <i>Sanciones administrativas, civiles y penales.</i> La aplicación de sanciones a los servidores públicos que violan su mandato legal o administrativo como resultado de auditorías, revisión judicial o administrativa de decisiones, resoluciones o acciones. (Incluyen amonestaciones, suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y sanciones civiles y penales.)

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

to del conjunto de dichos instrumentos es una condición necesaria, mas no suficiente, para asegurar una adecuada rendición de cuentas. En efecto, resulta indispensable que los supervisores tengan los recursos humanos y técnicos adecuados para analizar la información arrojada por los instrumentos de rendición de cuentas. Más lejos aún, sin una sociedad civil organizada y fuerte (a través por ejemplo de organizaciones empresariales y de consumidores) capaz de entender y monitorear la información generada por los órganos reguladores, la necesidad de usar los instrumentos de rendición de cuentas se reduce notablemente.

ÓRGANOS REGULADORES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El surgimiento relativamente reciente de los órganos reguladores y su importancia cada vez mayor, relacionada entre otros fenómenos con los procesos de privatización de antiguos monopolios públicos o la creación de industrias de red con empresas dominantes, introdujo nuevas y complejas cuestiones respecto de su diseño institucional (Córdova-Novion y Hanion, 2002, 64 ss.), particularmente en países en los que, a diferencia de Canadá o Estados Unidos, la existencia de agencias reguladoras independientes era prácticamente desconocida.

Los problemas de la “independencia” y el mandato

Uno de los temas centrales de la discusión respecto de los órganos reguladores es la idea de “independencia” o “autonomía”. Ésta se refiere principalmente al aislamiento formal e informal de estos órganos de las presiones de grupos de interés políticos, burocráticos o sociales, y que llevaría a “mejorar la transparencia, estabilidad y capacidad técnica” (OCDE, 2002, 95). Sin embargo, como ha mostrado la experiencia, los órganos reguladores “no son inmunes a riesgos serios, como la captura, o a la posibilidad de contribuir a costosos fracasos regulatorios” (OCDE, 2002). Además, potencialmente pueden crear nuevos problemas, por ejemplo, la coordinación y administración de las políticas públicas cuando no existe una clara división de facultades entre los ministerios o secretarías de Estado del sector y los órganos reguladores.

El debate actual respecto del alcance de la “autonomía” de los órganos reguladores refleja claramente una tensión entre la rendición de cuentas y un proceso independiente de toma de decisiones. Desde el punto de vista de los órganos reguladores, la idea de rendición de cuentas, entendida como tal, equivale simplemente a una explicación *ex post* de sus decisiones. Por otra parte, desde la perspectiva de los ministerios o secretarías de Estado, los mecanismos de control *ex ante* son necesarios para asegurar que las decisiones de esos órganos reguladores no menoscaben o vayan en contra de las políticas y acciones del gobierno electo, o de las “políticas generales de Estado”. También parecería necesario, para balancear el “déficit democrático” de los órganos reguladores, asegurar que exista un nivel mínimo de rendición de cuentas hacia los funcionarios electos. En cualquier caso, es evidente que los órganos reguladores no pueden estar excluidos de los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, es importante diseñar mecanismos en los cuales la rendición de cuentas no menoscabe su necesaria independencia de operación.

Desde otro punto de vista, existe una discusión más amplia sobre el papel que desempeña la independencia de los órganos reguladores respecto de la capacidad de los órganos político-administrativos de conducir las políticas públicas cuando éstas no corresponden al paradigma económico y técnico implícito que los soporta. En el fondo, esta discusión apunta a la necesidad de reconocer las condiciones sociales, económicas y políticas de un país determinado y el problema que supondría separar tajantemente algunas funciones regulatorias de los mandatos políticos que reciben los órganos políticos de los electores. Esta discusión pone en tela de juicio que la necesidad de generar estabilidad, continuidad, imparcialidad, neutralidad y la prevalencia de criterios técnicos en las decisiones respecto de ciertos sectores económicos sea una herramienta siempre deseable, así como la necesidad de que exista una subordinación de estos órganos respecto de las decisiones de conducción políticas más amplias. La tensión resulta evidente.¹⁰ Sin embargo, esta crítica no pondera suficientemente que el mandato de los órganos reguladores proviene en general de los parlamentos y que ellos también tienen la capacidad de modificar ese mandato.

¹⁰ Esta discusión se ha planteado en primera instancia respecto de los bancos centrales. Véase por ejemplo el artículo “The Central Bank as God”, *The Economist*, 12 de noviembre de 1998. Desde una perspectiva más regional puede consultarse Maxfield (1999).

Otro problema estrechamente relacionado con la independencia es el mandato del órgano, es decir, su papel, objetivos y expectativas de resultados. Un mandato claro y bien definido fortalece la rendición de cuentas, pues sienta las bases sobre las cuales se debe medir su desempeño. Además, facilita el diseño e implementación de sus facultades y competencias para que pueda alcanzar con éxito sus objetivos.

Por el contrario, un mandato múltiple o contradictorio permite que el regulador lleve a cabo un “arbitraje” entre sus objetivos divergentes, lo que en esencia lo libera de su obligación de rendir cuentas. Además, es muy difícil para el regulador ejercer eficientemente sus facultades y competencias cuando sus objetivos no están debidamente priorizados o son potencialmente contradictorios. ¿Cómo puede alcanzarse un equilibrio entre eficiencia económica y cobertura universal? ¿Cómo puede evaluarse la actuación de un regulador si existe un profundo conflicto en su misión? El grado de rendición de cuentas de los órganos reguladores depende así de manera crucial del modo en el que establezca su misión. Un diseño institucional eficiente requiere mandatos simples y fáciles de supervisar, más que una lista de buenas intenciones potencialmente contradictorias.

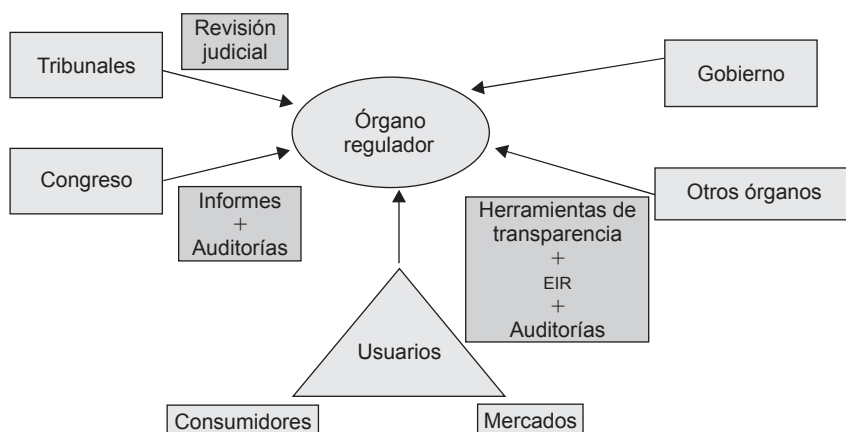
Marco para evaluar la rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes

Los órganos reguladores se crean en el marco de los diferentes entornos legales, institucionales y administrativos de los países en los que se encuentran. Esta diversidad impide sugerir que exista un modelo “óptimo” de rendición de cuentas. Nos parece más productivo elaborar un marco general para evaluar su grado de rendición de cuentas con base en una serie de variables que podrían hacer que las comparaciones institucionales e internacionales fueran más significativas.

Este marco tiene en cuenta tres diferentes factores. El primero se refiere al lugar que ocupa el órgano regulador en el sistema jurídico y administrativo. El segundo es el tipo de rendición de cuentas (horizontal o vertical) que los distintos agentes ejercen sobre el órgano regulador. El tercero es el tipo de instrumentos que se utilizan para asegurar la rendición de cuentas de la agencia (véase la gráfica 1).

En este marco de análisis, el órgano regulador se encuentra en el centro de un

GRÁFICA 1. MARCO PARA EVALUAR LA TRANSPARENCIA DE LOS ÓRGANOS REGULADORES



Fuente: Elaboración propia.

complejo sistema de relaciones que establece con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, e incluso con otras agencias reguladoras con competencias horizontales, tales como las autoridades en materia de competencia o bien órganos en materia de mejora regulatoria. El modelo supone que el órgano regulador se encuentra en una posición de rendición de cuentas horizontal. Lo anterior se debe a que, si la rendición de cuentas fuera vertical, es decir, si existiera una clara subordinación en el proceso de toma de decisiones, no podría considerarse que el órgano cuente con “independencia”, pues ésta supone un grado mínimo de autonomía en el ejercicio de sus facultades y competencias respecto de otros agentes.¹¹

Para cada relación entre el órgano regulador y las demás entidades gubernamentales a las que debe rendir cuentas, se puede utilizar uno o más instrumentos. Por consiguiente, es posible crear una matriz en la que la rendición de cuentas global pueda evaluarse a través de la suma de los distintos instrumentos de rendición de cuentas que constituyen las diferentes variables del modelo. En la siguiente sección elaboramos una matriz para un grupo selecto de órganos reguladores independientes en México.

¹¹ Algunos factores que definen el grado de autonomía son, por ejemplo, los mandatos específicos de las instituciones y si las decisiones del órgano regulador pueden ser revisadas por un ministerio o secretaría de Estado.

LA EXPERIENCIA DE LOS ÓRGANOS REGULADORES EN MÉXICO

En esta sección examinaremos, con base en el marco expuesto previamente, el diseño de rendición de cuentas de algunos de los órganos reguladores independientes más importantes en México. Antes de ello realizaremos una breve descripción de estos órganos. Resulta necesario advertir que prácticamente no existen estudios sistemáticos sobre los órganos reguladores en México y que los pocos esfuerzos que se han realizado distan mucho de constituir una masa crítica suficiente que permita evaluar tanto su diseño institucional y jurídico como su desempeño.¹²

DESCRIPCIÓN DE LOS ÓRGANOS REGULADORES MEXICANOS

Los órganos reguladores siempre han formado parte del entramado institucional de la administración pública en México. Sin embargo, la facultad reglamentaria había sido considerada tradicionalmente como una competencia exclusiva del presidente de la república (Fraga, 2002). Por esa razón, la organización administrativa en México se basó principalmente en la autoridad directa ejercida por el presidente y sus secretarios de Estado en todos los órganos y entidades de la administración pública federal que estaban bajo su responsabilidad. Los órganos reguladores estaban así subordinados, tanto legal como administrativa y políticamente, al presidente y a los secretarios de Estado.

No fue sino hasta después del intenso proceso de reformas económicas iniciado en la década de 1980¹³ cuando se introdujo un nuevo tipo de órgano regulador “independiente”, tanto para regular sectores industriales estratégicos que estaban

¹² Los análisis más detallados sobre los órganos reguladores en México se deben a los esfuerzos de la OCDE (1999 y 2004). Un primer esfuerzo se realizó en 1999. En 2003 el gobierno de México solicitó a la misma organización una nueva revisión sobre su política de reforma regulatoria que incluyó un capítulo referido a los órganos reguladores en los sectores de energía, agua, servicios financieros y telecomunicaciones (véase OCDE, 2004). En el ámbito jurídico, el único estudio sistemático que existe es el realizado por Josefina Cortés Campos, José Ramón Cossío Díaz *et al.* (2002).

¹³ A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, la economía mexicana tuvo un profundo proceso de reestructuración que incluyó importantes procesos de privatización, liberalización y apertura de mercados. Véanse, entre otros, Aspe (1993); Rogozonsky (1994); Bazdresch, Bucal *et al.* (eds.) (1992). Al proceso de cambio económico y político siguió un cambio sustancial del conjunto de su sistema jurídico. Véanse López Ayllón (1997); González y López-Ayllón (eds.) (1999); López Ayllón y Fix-Fierro (2003).

siendo privatizados o desregulados, como para el diseño del nuevo entramado institucional propio de una economía de mercado. Otros tipos de nuevos órganos independientes buscaban también “anclar” los procesos de reformas a través de políticas públicas transversales, tales como las de competencia económica y reforma regulatoria. Dentro del primer grupo de instituciones podemos citar como ejemplo a la Comisión Reguladora de Energía (CRE, 1995), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 1995) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofotel, 1996); en el segundo grupo se encuentran la Comisión Federal de Competencia (CFC, 1993), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer, 2000) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, 2002).

La razón principal para crear estos órganos fue separar las facultades que tenía el gobierno para elaborar y promover políticas públicas de sus facultades regulatorias. Al aislar el ejercicio de estas atribuciones de posibles injerencias políticas y contar con un proceso legal basado en criterios técnico-económicos, se esperaba que los incentivos para el funcionamiento de estas nuevas instituciones estuvieran perfectamente alineados con los retos en materia de competencia y con el fortalecimiento de los derechos de los consumidores, logrando de este modo mejorar la eficiencia regulatoria y económica.

Junto con lo anterior existían otras motivaciones relacionadas con la necesidad de generar certidumbre para los mercados y los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Por ello, la necesidad de crear un marco institucional que aislara las decisiones regulatorias de posibles sesgos políticos, incrementando con ello la percepción de continuidad y credibilidad de las nuevas políticas gubernamentales. Datos relevantes en este contexto fueron la privatización de los bancos en 1991 y la negociación exitosa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor en 1994, elementos clave para atraer la inversión privada y convencer a los grupos de empresarios de que México contaba con una verdadera economía abierta de mercado y con políticas públicas bien orientadas (Blanco Mendoza, 1994).

Lo anterior resaltó la importancia de establecer compromisos serios en materia de reforma estructural, particularmente en el área de servicios, a fin de que las empresas tuvieran la capacidad de competir efectivamente en los mercados interna-

cionales. Parte de la estrategia que utilizó el gobierno para afianzar su compromiso de continuar con las reformas por esta vía y convencer al sector privado de la estabilidad y continuidad de las políticas públicas fue la creación de órganos reguladores independientes para sectores estratégicos de la economía.

Sin embargo, la estructura constitucional y administrativa en México,¹⁴ basada en una estricta división de poderes y en un ejercicio directo de la facultad reglamentaria por parte del presidente y de los secretarios de Estado, no estaba preparada para incorporar, dentro del ámbito administrativo, conceptos como los de “autonomía de decisión” o “facultades regulatorias independientes”. Al mismo tiempo, era políticamente difícil romper con una fuerte tradición centralista, en la que el presidente y sus secretarios estaban directamente al frente del proceso de toma de decisiones administrativas. Es necesario destacar que la propia idea de “órganos reguladores independientes” era un concepto completamente ajeno al sistema administrativo, jurídico y político de México, razón por la cual no fue fácil su introducción e implementación. De hecho, ha sido un largo proceso de construcción y adaptación que ha transcurrido en medio de un periodo de transición política que supone la formación de nuevas reglas jurídicas y políticas.

En el contexto mexicano, la mayoría de los reguladores independientes están constituidos como “órganos desconcentrados atípicos”, pues aunque forman parte de la Administración Pública Federal, operan bajo una delegación legislativa de las facultades regulatorias específicas que recaían antes en una secretaría de Estado, lo que rompe con el principio de subordinación jerárquica que establece el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En palabras de un grupo de reconocidos expertos en la materia, este nuevo tipo de órganos adquieren un cúmulo de atribuciones que no se explica por una delegación de atribuciones del poder ejecutivo, sino por haberseles dotado por la vía legislativa *ex novo* de atribuciones que no correspondían a los órganos centrales y que van reuniendo, gradualmente, atribuciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas (Cortés Campos *et al.*, 2002, 34 ss.).¹⁵

¹⁴ Para una visión de conjunto del sistema constitucional y administrativo mexicano, véase Zamora *et al.* (2004).

¹⁵ Es necesario advertir que se trata de un proceso aún en marcha y de resultado incierto, pues se observan al mismo tiempo tendencias para ampliar los márgenes de autonomía, incluso para dotarlos de autonomía

En el caso de los sectores energético y de telecomunicaciones, por ejemplo, las facultades regulatorias han sido delegadas a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) a través de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, respectivamente. La ley ha dotado a estos órganos reguladores “desconcentrados” de autonomía técnica y operativa (autonomía en la toma de decisiones y en la organización interna), aunque comparten ciertas facultades o competencias con la secretaría de Estado que coordina el sector, además de que presupuestariamente dependen de ellas. Se han hecho esfuerzos para aumentar la independencia de los órganos reguladores, como por ejemplo la designación presidencial de los comisionados por periodos fijos (como es el caso de la CFC, la CRE, el IFAI y, recientemente, la Cofetel), limitando la intervención de los secretarios de Estado en el proceso de toma de decisiones (como en el caso de la Cofemer, la CFC), o bien otorgando una autonomía presupuestaria (el caso del IFAI).

El grado de independencia que deben tener los órganos reguladores ha generado un debate importante en los últimos años. Para algunos, estos órganos deben separarse del ámbito de la Administración Pública Federal y constituirse como órganos con autonomía constitucional. Éste fue el debate, por ejemplo, en el caso del IFAI, la Cofetel e incluso la CFC. Para otros, estos órganos deben tener una autonomía relativa y mantenerse dentro del ámbito de la administración; incluso estar subordinados a las directivas políticas de los secretarios de Estado. La discusión acerca de la independencia y papel de la Cofetel ilustra claramente los problemas en cuestión (véase el recuadro 2). Existe así una tensión entre distintas fuerzas del escenario político, originadas por la transición política y económica (Elizondo y Nacif, 2002). Por un lado, la existencia de órganos reguladores verdaderamente independientes representa un desafío al centralismo mexicano en el que, por tradición, la voluntad del presidente se lleva a cabo a través de las decisiones de sus secretarios de Estado. Por el otro, el congreso ha venido elaborando nuevas leyes que pretenden reducir la influencia e intervención del presidente, a través de la creación de estos nuevos

constitucional, o para restringir sus facultades y sujetarlas a la supervisión de una secretaría de Estado. Por ejemplo, en el último año se pretendió dotar de autonomía constitucional a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La discusión respecto de la conformación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones es otra muestra del debate.

RECUADRO 2. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS RECIENTES PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Durante el primer semestre de 2004 se llevó a cabo un intenso debate en torno a una serie de propuestas contenidas en el anteproyecto de *Decreto que regula a la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, presentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y publicado electrónicamente en el portal de internet de la Cofemer, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en materia de transparencia y mejora regulatoria. A la fecha de publicación de este artículo, el tema seguía en discusión; sin embargo, el caso es de gran utilidad para el análisis de lo que se pretendía en torno a la separación de funciones entre una secretaría de Estado y una agencia reguladora.

Misión y mandato

La misión específica encomendada a la Cofetel fue delimitada al cambiarla de "... regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones" a "...regular, promover y supervisar los servicios de telecomunicaciones [...] para alcanzar un desarrollo eficiente y competitivo de las telecomunicaciones, en beneficio de los usuarios de los servicios". Este último mandato (beneficiar a los usuarios) y el enfoque más preciso en lo relativo a la competencia se han considerado como algo positivo en la medida en la que clarifican los objetivos de la Cofetel y la vuelven más transparente en beneficio de los consumidores.

Independencia y autonomía de acción

Estructura. La Cofetel mantendría su naturaleza de órgano autónomo, con una estructura más sólida para sus comisionados. El número de comisionados se incrementaría de cuatro a cinco, mismos que son designados por el presidente de la república por periodos de ocho años reduciendo las posibilidades de empate en la toma de decisiones, y serían designados por periodos escalonados e inamovibles de cinco años. Mientras algunos observadores opinaban que los periodos debían ser más largos, el consenso era que los cambios propuestos aumentarían la estabilidad de la institución (que para entonces había tenido cinco presidentes en ocho años). Sin embargo, preocupaba que los nombramientos fueran hechos directamente por el secretario de Comunicaciones y Transportes. Además, no se establecían restricciones respecto de las causas de remoción (normalmente se hace mención a causas graves para evitar que los comisionados sean removidos discrecionalmente, pero éste no fue el caso).

Revisión de decisiones. *Se mantendría la revisión por parte del secretario de Comunicaciones y Transportes de las decisiones de la Cofetel, suponiendo con ello una subordinación de facto de este órgano a la Secretaría, así como un incentivo para alinear sus decisiones a los criterios de la SCT. La rendición de cuentas de la Cofetel sería limitada, al no tener la "última palabra" en la toma de decisiones.*

Transparencia y rendición de cuentas

Publicación de resoluciones y de un informe anual. El decreto no subsanó la falta de transparencia y justificación en las resoluciones de la Cofetel. Mientras que algunas de las resoluciones actualmente son públicas, la Cofetel ejerce discrecionalidad en cuanto a dicha publicidad. Además, la única responsabilidad del presidente de la Cofetel en lo relativo al informe anual es presentarlo a los comisionados en pleno. No existe la obligación de informar al congreso, ya que su relación con el poder legislativo opera a través del titular de la SCT, y la obligación de hacerlo público y repartirlo se delega a un funcionario de menor rango de la Cofetel. Estos factores reducen la transparencia de las acciones de la Cofetel y su rendición de cuentas.

Otros elementos de la transparencia. Las justificaciones de las resoluciones de la Cofetel no se publican, tampoco las minutas de las sesiones del pleno ni los títulos de concesión de empresas proveedoras de servicios públicos (este punto es particularmente importante, ya que no protege contra una regulación discrecional "caso por caso"). Algunos observadores del proceso han argumentado energicamente que la Cofetel debería consultar determinados aspectos de sus resoluciones con la Comisión Federal de Competencia (CFC), cuando éstas tienen efecto en la competencia de los mercados. Actualmente, la única facultad con que cuenta la CFC en relación con este tema son las declaratorias de existencia de poder sustancial de mercado y las opiniones emitidas a empresas participantes en licitaciones del sector.

RECUADRO 2. CONCLUSIÓN

Propuestas regulatorias

La Cofetel emite normas oficiales mexicanas y planes técnicos, y el anteproyecto de decreto reforzaba su papel como órgano de consulta técnica de la SCT en la elaboración de regulaciones. El anteproyecto señala que la Cofetel puede presentar propuestas a la SCT, pero no directamente al presidente de la república, como es el caso de otros órganos reguladores, y como sería de esperarse para una agencia que cuenta con "autonomía técnica y operativa". Como no son propuestas "oficiales", éstas no son revisadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y, en consecuencia, no están sujetas a las disciplinas en la materia. Por tanto, la Cofetel no necesita asumir una postura pública respecto de los objetivos y justificación de las regulaciones que elabora.

Entrada al mercado y aplicación de la regulación

Uno de los principales temas de discusión del anteproyecto es quitarle la facultad a la Cofetel de realizar subastas del espectro radioeléctrico. Asimismo, la opinión de la Cofetel en materia de otorgamiento de concesiones se considera como "técnica", lo que significa que ni es pública ni vincula a la SCT. De hecho, la SCT ni siquiera tendría la obligación de pedir opinión a la Cofetel. En esencia, se dejan en manos de la SCT todas las decisiones relacionadas con la entrada al mercado. Algunos observadores se han cuestionado si no sería mejor privar a los secretarios de Estado de tomar decisiones relacionadas con la entrada de competidores al mercado, debido a las presiones políticas a las que, por la naturaleza de sus cargos, se pueden ver sometidos. De cualquier manera, la Cofetel tiene la última palabra en cuanto a modificaciones de concesiones y permisos ya existentes, y es el único órgano responsable de la aplicación de sanciones, lo cual probablemente fortalece su posición frente a los proveedores del servicio. Esto último elimina uno de los principales problemas de "doble ventanilla" que han existido entre la Cofetel y la SCT.

Fuente: Elaboración propia. Nota: La discusión que ilustra este recuadro está en proceso de modificación debido a una nueva y sorpresiva propuesta de reformas a la Ley de Telecomunicaciones que se discute ahora y que, con toda probabilidad, será aprobada por el congreso durante los primeros meses de 2006. Este proyecto de ley modifica para bien la estructura orgánica de la Cofetel, pero persistirían problemas de supervisión ministerial y de doble ventanilla.

órganos reguladores "independientes" y de la intervención de este poder en la designación de sus titulares. Finalmente, los nuevos actores del mercado, en particular los inversionistas, exigen certeza y transparencia en los procesos de toma de decisiones.

La resistencia a la independencia ha limitado la necesidad de diseñar mecanismos de rendición de cuentas, pues los secretarios de Estado siguen teniendo una gran influencia en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, desde que se crearon los primeros órganos reguladores, ha habido un incremento considerable en su independencia, así como un cambio notable en el ejercicio de la supervisión administrativa. Este cambio puede observarse, por ejemplo, en el diseño de los órganos, en que su naturaleza jurídica ha variado de ser órganos desconcentrados atípicos a la de organismos descentralizados con diversas autonomías. Considérese por ejemplo, en este sentido, el diseño del IFAI. Al mismo tiempo, los mecanismos y re-

quisitos de designación y remoción de los titulares de los órganos han fortalecido su independencia, incluso con la intervención del Senado.¹⁶

Existen diversos factores que explican estos cambios. Primero, un congreso y un poder judicial más independientes han reducido los márgenes de acción del presidente y sus secretarios de Estado. En segundo lugar, ha resultado cada vez más claro que el diseño institucional tiene un efecto significativo en los resultados regulatorios y en la eficiencia económica. Un tercer factor ha sido la introducción de disciplinas horizontales, tales como la mejora regulatoria y la transparencia, ambas institucionalizadas a través de la creación de órganos administrativos independientes y especializados responsables de su implementación y aplicación.

El sistema basado en la existencia de órganos reguladores sectoriales —con independencia relativa pero sujetos a la supervisión de una secretaría de Estado— ha sido criticado por su escasa efectividad para eliminar la incidencia de fenómenos de captura regulatoria. Pero probablemente esta falta de éxito es la que ha ayudado al diseño de nuevas disciplinas en materia de mejora regulatoria que se aplican al gobierno en su conjunto, así como un sistema horizontal de rendición de cuentas que reforzaría la independencia de los órganos reguladores sectoriales y reduciría la propensión a la captura. De esta manera, se han implementado salvaguardas contra las prácticas monopólicas y las concentraciones a través de la CFC (la cual comparte la supervisión de los mercados estratégicos con algunos órganos reguladores). Por su parte, la Cofemer fue creada con el objetivo de implementar un programa de mejora regulatoria que comprende a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, incluso los órganos reguladores, y tiene por objeto la eficiencia y transparencia de la regulación. Por su parte, la creación del IFAI ha permitido un mayor acceso a la información que detentan los órganos reguladores y ha proporcionado un apoyo adicional para los procesos de mejora regulatoria.

Otra dimensión de la rendición de cuentas horizontal de los órganos reguladores independientes en México se vincula a su relación con el congreso y los tribu-

¹⁶ Esta intervención ha sido, sin embargo, objeto de diversas controversias constitucionales. Así, por ejemplo, la PGR ha cuestionado, mediante una acción de inconstitucionalidad, la “no objeción” del senado en la designación de los comisionados de la CFC. En el mismo sentido, la acción de inconstitucionalidad interpuesta por un conjunto de senadores contra los recientes cambios en la Ley Federal de Telecomunicaciones respecto de la designación de los comisionados de la Cofetel cuestiona también la intervención del senado en este procedimiento. Ambos casos se encuentran *subiudice*.

nales. Es necesario advertir, sin embargo, que esta relación enfrenta problemas significativos que requieren una reflexión de conjunto sobre la capacidad de aquéllos de funcionar como mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

En lo que respecta al congreso, existe un debate importante sobre el alcance de sus facultades en el diseño de políticas públicas y el papel que debe desempeñar en la supervisión de los órganos reguladores, que formalmente aún son parte de la Administración Pública Federal. Vale la pena destacar que en México no existen precedentes de una supervisión legislativa directa sobre órganos administrativos y que, en cualquier caso, existe claramente un nivel insuficiente de conocimiento técnico y de capacidad institucional para llevar a cabo dicha supervisión de manera efectiva. Así, un papel más efectivo del congreso en la evaluación del desempeño de los órganos reguladores independientes requeriría no sólo una mejora significativa de su comunicación, sino también reforzar significativamente las capacidades técnicas e institucionales del congreso.

El papel del poder judicial también es crucial; identificamos dos conjuntos de problemas. El primero es que los procedimientos de revisión judicial (en particular el amparo)¹⁷ son demasiado complejos y no parecen idóneos para la revisión de la legalidad de las decisiones regulatorias (OCDE, 2004, 126-127).¹⁸ El segundo problema es que, en general, los jueces mexicanos carecen de pericia y experiencia en materia regulatoria; ello dificulta que los tribunales puedan desempeñar un papel relevante y efectivo en la rendición de cuentas horizontal.¹⁹ Normalmente, la revisión judicial se limita a cuestiones de procedimiento y rara vez se entra al fondo de los

¹⁷ El amparo en México es una de las instituciones procesales que reviste mayor complejidad y dificultad. Para una visión reciente de sus problemas, véanse Zamora (2004) y Zaldívar (2002).

¹⁸ Un estudio realizado por Fix Fierro (2002) sobre una muestra de expedientes puso en evidencia que 59.6% de los *amparos* administrativos en 2002 resultaron en *sobreseimientos*; esto es, el tribunal decidió desear el caso. El mismo autor evalúa los costos totales públicos y privados relacionados con los casos de *amparo* en todos los ámbitos (federal, estatal y municipal), los cuales habrían ascendido a un estimado de cerca de 3 325 millones de pesos en 2002 (o 250 millones de euros). Los costos innecesarios en el ámbito federal fueron de entre 650 y 870 millones de pesos (50-60 millones de euros). Sin embargo, los costos indirectos, en términos de las implicaciones económicas de los casos de *amparo* para las agencias reguladoras con una gran influencia en los sectores clave de la economía, podrían ser aún mayores.

¹⁹ Puede argumentarse que la falta de experiencia regulatoria de los jueces puede suplirse mediante el uso de peritos. Sin embargo, en la práctica judicial mexicana rara vez se hace uso de ellos en los litigios que involucran aspectos regulatorios y, en todo caso, existe poca capacidad institucional en los poderes judiciales para procesar los elementos que aquéllos puedan aportar. Éste es un asunto que requerirá tiempo para encontrar una solución, ligada sin duda a la capacitación y especialización de los tribunales.

asuntos. La introducción de un principio de deferencia y la creación de tribunales especializados podría ayudar a mejorar el desempeño y efectividad del poder judicial en cuestiones regulatorias.

ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

La matriz para evaluar la rendición de cuentas

Con base en los elementos ya expuestos, a continuación presentamos una matriz para evaluar el grado de rendición de cuentas de algunos de los órganos reguladores mexicanos (véase el cuadro 1, *infra*).

Como señalamos previamente, existe en México un gran número de órganos administrativos, desconcentrados o descentralizados, con funciones reguladoras. El recuadro 3 da cuenta de ellos. Sin embargo, no todos pueden ser considerados como órganos reguladores independientes en sentido estricto, pues muchos de ellos no cuentan con la autonomía necesaria y están sujetos a principios de subordinación jerárquica respecto de los secretarios de Estado, o bien sus funciones están más orientadas a la administración de recursos o servicios que a la regulación propiamente dicha. Para efectos de este estudio, determinamos seleccionar sólo una muestra de órganos que reúnen, a nuestro juicio, las características de órganos reguladores independientes. Incluimos a dos de los órganos sectoriales que han generado mayor debate en lo que respecta a su diseño y naturaleza (CRE y Cofetel) y a tres agencias horizontales con autonomía legislativa (CFC, Cofemer e IFAI). Esta selección comprende órganos creados a lo largo de diez años: de 1993 a 2002.²⁰ Para conocer los detalles de cada uno de estos órganos remitimos al Anexo 1 de este trabajo.

Las herramientas de la rendición de cuentas se agrupan en cuatro grandes grupos en función del agente que involucran: el legislativo, el judicial, el ejecutivo y otras agencias reguladoras.

Para simplificar la matriz, se utiliza un código binario que indica la existencia de

²⁰ La CFC (1993) fue la primera agencia reguladora independiente creada en México. La última es el IFAI (2002). La muestra habría podido incluir a algún órgano del sector financiero; sin embargo, este sector tiene características especiales tanto respecto de su objeto como de su autonomía, por lo que no consideramos pertinente incluirlo en la muestra. Para una revisión de los órganos reguladores de este sector, véase OCDE (2004, 102 ss.).

RECUADRO 3. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, DESCONCENTRADOS O DESCENTRALIZADOS, CON FUNCIONES REGULADORAS

<i>Sector financiero</i>
Conusef:* Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros Consar: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas IPAB*: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario CNBV (1995): Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<i>Agricultura</i>
Conapesca: Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca Senasica: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
<i>Salud</i>
Cofepris: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
<i>Economía</i>
CFC: Comisión Federal de Competencia Profeco: Procuraduría Federal del Consumidor IMPI:* Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial Cofemer: Comisión Federal de Mejora Regulatora
<i>Medio ambiente</i>
CNA: Comisión Nacional del Agua (1992) Profepa: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Conafor:* Comisión Nacional Forestal
<i>Energía</i>
CRE: Comisión Reguladora de Energía (1993, 1995) Conae: Comisión Nacional para el Ahorro de Energía Conasenua: Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias Comunicaciones y transportes Cofetel: Comisión Federal de Telecomunicaciones (1996) ASA:* Aeropuertos y Servicios Auxiliares Capufe:* Caminos y Puentes Federales
<i>Educación</i>
Conaculta: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes INBAL: Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura INDA: Instituto Nacional del Derecho de Autor INAH: Instituto Nacional de Antropología e Historia Conade: Comisión Nacional del Deporte <i>Transparencia administrativa</i> IFAI:* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Fuente: OCDE (2004, 99). * Órgano administrativo descentralizado.

cada tipo de instrumento de rendición de cuentas. La suma de estos elementos refleja a grandes rasgos el nivel de rendición de cuentas global de cada órgano. Este resultado sólo indica el alcance del diseño de rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes en México, mas no su efectividad y desempeño.

Como podrá apreciarse, el resultado muestra claramente una mejoría en el diseño de la rendición de cuentas a lo largo del tiempo. Esto se debe probablemente a factores como la participación más activa tanto del congreso como del poder judicial en el escenario político mexicano, así como una mayor conciencia del papel que desempeñan la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño de los órganos reguladores. En particular, la introducción de políticas horizontales, como la reforma regulatoria —concretamente el uso obligatorio de la evaluación de impacto regulatorio—, y el acceso a la información han contribuido significativamente a una mejor rendición de cuentas global de los órganos reguladores.

La matriz no incluye directamente mecanismos de rendición de cuentas vertical, particularmente aquellos que involucran a los “usuarios” de los órganos reguladores. En realidad, éstos se encuentran potencialmente implícitos en varios de los instrumentos, en particular, el acceso a la información y la evaluación de impacto regulatorio. Por ello, el valor total de cada órgano muestra de manera indicativa el grado de rendición de cuentas vertical. Como expusimos anteriormente, una efectiva rendición de cuentas vertical “del inferior al superior” requiere la participación de agentes sociales activos con conocimientos técnicos para evaluar el desempeño de la agencia y con la capacidad para influir en otras agencias horizontales o en los representantes políticos.

Los instrumentos más importantes de la matriz se discutirán en las páginas siguientes.

Análisis de los elementos

Legislativo

Mandato. Como señalamos anteriormente, la forma en que se delegan las facultades de las secretarías a los órganos reguladores es de suma importancia para ase-

CUADRO 1. MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS REGULADORES INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Órgano*	Legislativo			Judicial	Ejecutivo					Órganos reguladores horizontales		
	Mandato claro	Informes al congreso	Auditorías del congreso	Revisión judicial	Auditoría administrativa	Órganos de consulta	Audiencias públicas	Proceso de consulta pública	Justificación y publicación de decisiones	Acceso a la información	Total	
CFE	1	1	1	1	1	0	0	0	0.5**	1	1	7.5
CRE	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	7
Cofetel	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	7
Cofemer	1	1	1	0***	1	1	0	0	1	1	1	8
IFAI	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	9

Fuente: elaboración propia. * Órganos presentados en el orden cronológico de su creación. CFE: Comisión Reguladora de Energía (1993); Cofetel: Comisión Federal de Telecomunicaciones (1996); Cofemer: Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000); IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información (2002). La creación de un punto derivado de la obligación de presentar un informe anual al Congreso, incluida en las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de junio de 2006. La CFR ha controvertido la constitucionalidad de este informe. ** Las resoluciones de la CFR se publican en una gaceta, pero con un retraso significativo respecto de su fecha de emisión. *** Los actos de la Cofemer no tienen efectos vinculantes ni para las autoridades ni para los particulares, por lo que no están sujetos a revisión judicial.

gurar que el comportamiento de éstos y los resultados sean adecuados. El mandato de los órganos reguladores, normalmente establecido en un ordenamiento legal, es crucial para la rendición de cuentas.

La experiencia en México es diversa. Por ejemplo, la definición del mandato de la Cofetel: “regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en México [...] con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio...” proporciona un claro punto de referencia a través del cual se puede evaluar su desempeño. En contraste, el mandato de la CRE es mucho menos claro: “...contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios”. Este mandato es ambiguo, ya que no especifica la importancia relativa de los diferentes objetivos señalados. La ambigüedad de ideas como “sana competencia” o la protección de los “intereses de los usuarios” hace mucho más difícil la posibilidad de evaluar la eficacia de esa Comisión. Así, por ejemplo, el término “intereses de los usuarios” puede significar cualquier cosa, desde bajos costos hasta servicio universal garantizado. En consecuencia, la rendición de cuentas de la institución está directamente comprometida por la vaguedad de su mandato.

En el diseño de reguladores horizontales, se tuvo cuidado de establecer mandatos claros para asegurar la continuidad de las políticas que diseñan o promueven. El mandato de la CFC de “prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones...” establece un objetivo claro. Del mismo modo, la misión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es “...promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad”.

El hecho de contar con un mandato claro no sólo facilita la rendición de cuentas, sino que incrementa la independencia de los órganos reguladores, pues se reduce la posibilidad de cuestionar sus resoluciones en escenarios en los que no se tomaron en consideración objetivos alternos. Lo anterior, aunado a la integración de las comisiones (en particular, los procedimientos de designación y remoción de los comisionados en los casos de la CFC y del IFAI), permite reducir la posibilidad de que

la regulación se vea influida por factores externos o intereses específicos, lo cual es particularmente relevante para reguladores con un enfoque sectorial en el que participan empresas dominantes que normalmente tienen una influencia política importante.

Órganos con mandatos horizontales, tales como la CFC y la Cofemer, han sido menos susceptibles al riesgo de ser influidos, pues su responsabilidad se extiende a un gran número de sectores. El evidente favoritismo o la indulgencia respecto de algún sector en específico son mucho menos probables cuando el desempeño y los criterios pueden ser evaluados en diversos sectores a la vez. Estas instituciones horizontales tuvieron también el beneficio de haber sido creadas como parte de programas de *nuevas* políticas públicas en áreas de competencia y mejora regulatoria con sustento en un mandato legal.

En el caso de los reguladores sectoriales, su creación implicó una delegación de facultades *preexistentes*, algunas veces encomendadas a funcionarios reticentes a cederlas. Esto incrementó de manera significativa la incidencia de facultades coincidentes o de fenómenos de doble ventanilla. En el sector telecomunicaciones, por ejemplo, se definió claramente que las reglas técnicas, esquemas de interconexión y el registro de tarifas serían responsabilidad de la Cofetel, mientras que el otorgamiento de concesiones (determinación de las condiciones de entrada al mercado) e imposición de sanciones corresponderían a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (contando siempre con la “opinión técnica” de la Cofetel). En el sector energético, la CRE puede “participar” en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica, pero se encuentra imposibilitada para obtener información de la paraestatal, ya que no queda clara la distribución de responsabilidades; es decir, no se sabe cuáles facultades corresponden a la Secretaría de Energía y cuáles a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si las responsabilidades de los reguladores sectoriales están diluidas o son poco claras, disminuyen también las condiciones para exigir un buen desempeño respecto de su misión. Así, la “responsabilidad” de una regulación ineficiente puede distribuirse entre las distintas autoridades que participan en el proceso, lo que implica una disminución de la transparencia y la rendición de cuentas.

Informes y auditorías del congreso. Sólo los órganos reguladores más recién

tes, como la Cofemer y el IFAI, están obligados a presentar informes anuales de sus actividades al congreso. Estos informes, junto con las auditorías sobre presupuesto y desempeño llevadas a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (dependencia adscrita al congreso), son los únicos instrumentos que existen para la supervisión legislativa a los órganos reguladores.

La obligación de presentar un informe anual es crucial para lograr los objetivos de la transparencia y es uno de los pocos medios con los que cuentan el congreso y los ciudadanos para conocer el desempeño de los órganos reguladores. Sin embargo, la falta de lineamientos efectivos respecto al contenido de esos informes genera que los reguladores cuenten con absoluta libertad para diseñarlos de acuerdo con su conveniencia. Por esta razón, es aconsejable la elaboración de lineamientos que establezcan sus contenidos, especialmente en materia de transparencia, acciones realizadas, evaluación de desempeño y planeación de acciones futuras. El IFAI es el único órgano cuya ley establece contenidos específicos para elaborar sus informes.

En principio, el congreso, a través de la Auditoría Superior de la Federación, tiene la facultad de llevar a cabo auditorías de desempeño de los órganos reguladores. Sin embargo, este órgano carece *a priori* de las capacidades técnicas para llevar a cabo estas auditorías de manera efectiva, lo que limita la capacidad del Legislativo para emprender una verdadera supervisión a los órganos reguladores.

Judicial

Revisión judicial. La revisión judicial de decisiones administrativas de los reguladores independientes es un instrumento de rendición de cuentas básico que protege los derechos fundamentales de los regulados y limita las arbitrariedades por parte de las autoridades. Como señalamos anteriormente, aun cuando existen mecanismos judiciales de revisión y éstos se utilizan ampliamente (algunas veces incluso se abusa de ellos) (OCDE, 2002, 35-37), en la mayoría de los casos la revisión se limita a cuestiones relacionadas con la legalidad (debido proceso) de las decisiones regulatorias. Un aspecto aún abierto se refiere a si debe existir una deferencia razonable de los tribunales a las decisiones técnicas de los órganos reguladores. El proble-

ma surge porque el concepto de “deferencia”²¹ es básicamente desconocido en la jurisprudencia y la doctrina mexicana²² y el juzgador tiene amplios márgenes de interpretación respecto de las decisiones de los órganos reguladores, dejando abierta la posibilidad de una intervención judicial en cuestiones técnicas con resultados inciertos.

Existe, además, un debate muy importante relacionado con la constitucionalidad de las facultades regulatorias de los órganos reguladores. En principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia que señala que la facultad conferida en una ley a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general no supone una violación al principio de separación de poderes (2002a). Asimismo, ha definido que las “reglas generales” constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole reglamentaria, sino que se trata de instrumentos normativos sobre aspectos “técnicos y operativos” para materias específicas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002a). El problema radica en que, si bien la jurisprudencia definió que las normas técnicas no son reglamentarias, no lo ha hecho respecto de qué constituye ese carácter técnico y operativo y cuál es su límite. De este modo, algunas de las facultades de los órganos reguladores, tales como las de emitir lineamientos o directivas que tienen efectos generales y cuyo contenido material está en la frontera entre lo que es “técnico” y lo que es “reglamentario”, queda en una zona gris que puede ser aún sujeta a un cuestionamiento respecto de su constitucionalidad.

Ejecutivo

Auditorías administrativas. La Secretaría de la Función Pública, al igual que el congreso, puede llevar a cabo auditorías presupuestales sobre el desempeño de los órganos reguladores independientes (sin excepción). Los aspectos principales que guían este tipo de auditorías son básicamente tres: vigilar que el uso de los recur-

²¹ Este concepto es bien conocido en las jurisprudencias estadounidense y canadiense. Significa que los tribunales deben respetar las decisiones de las agencias administrativas, en particular respecto de la determinación de los hechos y la interpretación que ésta haga de la legislación que la regula en razón de la especialización y conocimientos técnicos de ella. Véase, por ejemplo, Schuck (2000, 267 ss).

²² Quizá el concepto que más se aproxima es el de “ejercicio de facultades discrecionales”, pero éste ha sido desarrollado en un contexto distinto, fundamentalmente en materia fiscal.

sos públicos sea transparente, supervisar que se cumplan las metas presidenciales, y cerciorarse de que se implementen los mandatos específicos de programas gubernamentales, como el Plan Nacional de Desarrollo.

Órganos de consulta. Algunas de las leyes por las que se crean los órganos reguladores en México establecen también la creación de órganos de consulta que coadyuven en el respaldo y vigilancia de las decisiones relacionadas con las políticas. Estos órganos de consulta, normalmente integrados por representantes del gobierno, de sindicatos y de los sectores empresarial y académico, también fueron diseñados para fortalecer el proceso de consulta pública, o al menos, servir de foro plural en el que se discutan y evalúen políticas específicas, así como el desempeño de los reguladores. Los ejemplos de estos cuerpos entre los órganos analizados en este documento son el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria de la Cofemer y el Consejo Consultivo de la Cofetel. Aun cuando el IFAI es de reciente creación, no cuenta con este mecanismo de rendición de cuentas.

Audiencias públicas. En México no es común la celebración de audiencias públicas. Recientemente, en la legislación en materia de transparencia, se ha incorporado la opción de celebrar audiencias públicas por el pleno del IFAI para resolver asuntos en materia de acceso a la información. Para otros órganos reguladores, las decisiones son consideradas como parte del proceso deliberativo, por lo que sólo son públicas cuando se adopta la decisión final. A pesar de que tales decisiones se toman en condiciones de independencia (en relación con los secretarios de Estado), es posible considerar que un proceso público de decisión, o al menos un proceso con mayor participación pública, puede generar una mejor toma de decisiones y fortalecer la independencia y la rendición de cuentas.

Proceso de consulta pública y justificación de decisiones. Las obligaciones de transparencia en materia de publicación de resoluciones específicas de los órganos reguladores son diversas. La CRE normalmente publica todas sus resoluciones, mientras que la Cofetel, por regla general, no lo hace. La Cofemer y el IFAI están obligados por ley a publicar todas sus resoluciones y opiniones, mientras que la CFC publica sus resoluciones, pero con un retraso considerable. La legislación de la CRE y de la Cofemer hacen referencia expresa a los procedimientos de consulta pública para algunas decisiones en particular.

La justificación y la consulta pública de las resoluciones regulatorias son elementos importantes de transparencia, ya que permiten que las partes interesadas cuestionen racionalmente las acciones del gobierno. Resulta interesante mencionar que la relativa falta de transparencia en la justificación de las decisiones individuales fue la principal razón para llevar a cabo las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en el año 2000, obligando a todas las agencias a elaborar evaluaciones de impacto regulatorio para todos los actos administrativos de carácter general e incluso para aquellos actos relacionados con regulación asimétrica de empresas dominantes. Sin embargo, estas obligaciones no son aplicables a la mayoría de las resoluciones de carácter particular, por lo que no toda la información está disponible. Es muy importante que los motivos y fundamentos de todas las resoluciones sean públicos, así como también las minutas de las reuniones de los órganos de decisión, los títulos de concesiones y los datos comparativos económicos y técnicos.

Agencias reguladoras horizontales

Manifestación de impacto regulatorio (MIR). La MIR (que es como la ley denomina en México a la evaluación de impacto regulatorio) es uno de los pilares del programa de reforma regulatoria en México. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que todos los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos de carácter general que impliquen costos de cumplimiento para los particulares deben ser enviados a la Cofemer con su correspondiente MIR (incluso aquellos que pretendan emitir los órganos reguladores independientes). Los anteproyectos y las MIR se hacen públicos y se someten a consulta pública en el portal de internet de la Cofemer (www.cofemer.gob.mx). El principal objetivo de la MIR es analizar, a través de procedimientos analíticos y transparentes, los siguientes aspectos:

- la identificación de los problemas que se van a solucionar o la justificación de la necesidad de emitir la regulación;
- el análisis de los riesgos creados por la situación identificada;
- los fundamentos jurídicos del anteproyecto y su congruencia con el marco regulatorio existente;

- la identificación de alternativas y la explicación de por qué no se consideran suficientes; y
- la estimación de los costos y beneficios que podrían originarse con la regulación.

La MIR fue diseñada para mejorar el proceso a través del cual se diseñan las regulaciones y para propiciar una discusión objetiva y pública de las ventajas y desventajas de los anteproyectos. Puesto que la MIR ha sido implementada por un órgano con competencia horizontal —la Cofemer— y es aplicable a todos los actos administrativos de carácter general emitidos por otros órganos reguladores sectoriales, se puede considerar como un órgano revisor de las decisiones regulatorias, que puede servir para canalizar de manera efectiva las opiniones y comentarios públicos, reduciendo así la posibilidad de que terceros actores, como podrían ser las propias secretarías de Estado, intervengan indebidamente en las decisiones. Esto significa que el éxito de la MIR depende, en gran medida, de la capacidad de la Cofemer para establecer criterios homogéneos de calidad técnica y para fomentar la participación pública.²³ Asimismo, el grado de éxito de la MIR como instrumento de rendición de cuentas vertical depende de que los propios particulares e interesados demanden una mayor calidad de ellas.²⁴

Acceso a la información. Antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) en 2002, no existían instituciones o procedimientos para proporcionar sistemáticamente a los ciudadanos acceso a la información en manos del gobierno. Un proceso de consulta llevado a cabo a escala nacional en materia de transparencia y acceso a la información en 2001 mostró una fuerte demanda por crear una ley de acceso a la información, que serviría como elemento fundamental para la rendición de cuentas del gobierno y la

²³ La Cofemer desarrolló un sistema en línea para preparar y llenar las MIR, con la intención de hacer el proceso más sencillo y transparente. Por ejemplo, las guías y los formatos hacen que los objetivos, metodologías y elementos que deben incluirse en la MIR sean más claros. Los procedimientos para el llenado de la MIR están claramente detallados de acuerdo con los criterios de revisión de la Cofemer. Para el público en general y en atención a la rendición vertical de cuentas, se pueden consultar directamente en línea los textos completos de los anteproyectos y las MIR, y se pueden enviar comentarios, sugerencias y propuestas a través de formatos específicos. Véase la página www.cofemer.gob.mx.

²⁴ En la práctica, la calidad de las MIR es muy diversa.

consolidación de la democracia en México. La falta de esa ley había limitado la posibilidad del acceso a la información gubernamental y al establecimiento de una relación más equilibrada entre la sociedad y el gobierno.

La ley establece un procedimiento para asegurar el derecho de los ciudadanos al acceso a los documentos gubernamentales, y precisa los criterios conforme a los cuales éstos pueden ser clasificados como reservados o confidenciales, con base en las mejores prácticas internacionales. Además, asegura la protección de datos personales y establece un procedimiento de *habeas data*.

Uno de los principales objetivos de la ley fue establecer obligaciones en materia de transparencia, para mantener disponible permanentemente en línea información gubernamental, fundamentalmente relacionada con los principales indicadores de gestión.²⁵ Estas obligaciones son una parte sustancial de la ley, ya que pueden reducir de manera significativa el número de consultas de una misma información que se solicita con relativa frecuencia, así como también fomentan el interés por aspectos más detallados de la administración pública. Lo anterior es congruente con uno de los principales objetivos de la ley: promover la evaluación del desempeño gubernamental, la rendición de cuentas y la participación democrática de la sociedad.

Todos los órganos reguladores independientes están sujetos a la ley de acceso a la información y en la práctica reciben un importante número de solicitudes de información (véase el cuadro 2).

CONCLUSIONES

Existe una clara relación entre independencia y rendición de cuentas. La construcción de una auténtica independencia sólo puede alcanzarse mediante mecanismos robustos de rendición de cuentas que aseguren que las instituciones cumplen el mandato para el que fueron creadas. Recíprocamente, los mecanismos institucio-

²⁵ Esta información incluye la descripción de la estructura orgánica, el directorio de servidores públicos, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los salarios de los funcionarios, los trámites, requisitos y formatos que aplica, los servicios que proporciona, los montos y criterios para otorgar subsidios, la información sobre el presupuesto y su ejecución, las contrataciones, los mecanismos de participación ciudadana y las respuestas a las preguntas más frecuentes.

CUADRO 2. NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A LOS ÓRGANOS REGULADORES, 2003-2004

<i>Órgano</i>	<i>Solicitudes de información</i>	<i>% de acceso 2003-2005</i>
CFC	307	57.7
Cofemer	153	81
Cofetel	928	54.2
CRE	230	87.9
IFAI	1 946	73.9

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el IFAI.

nales de rendición de cuentas refuerzan la independencia de los órganos reguladores, pues políticas y decisiones transparentes reducen la probabilidad de que exista interferencia política o captura regulatoria.

En el caso particular de México, cuando se crearon los primeros órganos reguladores, la discusión giró principalmente en torno a su independencia, junto con la resistencia de las secretarías de Estado a delegar facultades efectivas a estas nuevas entidades. Esta discusión opacó el hecho de que la verdadera independencia sólo podría alcanzarse mediante la ruptura del vínculo de jerarquía con las secretarías mediante el uso intensivo de mecanismos de rendición de cuentas horizontales. Este hecho, el establecimiento *ad hoc* de las facultades y del grado de autonomía de los reguladores “independientes”, ayuda parcialmente a explicar el heterogéneo diseño de estos órganos en México.

Sólo cuando se introdujeron políticas horizontales, principalmente las de mejora regulatoria y acceso a la información, se fortalecieron los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos reguladores. Estas políticas contribuyeron indirectamente a su independencia o mostraron sus límites y deficiencias. Cuando la justificación de las decisiones regulatorias individuales se somete a la revisión de terceras instancias y al escrutinio público, y cuando las responsabilidades respecto de las decisiones políticas y regulatorias están claramente asignadas, el ámbito para decisiones incongruentes se reduce significativamente. Esto último permite destacar la importancia de que los órganos reguladores cuenten con mandatos legales precisos, claros y bien enfocados.


La lección es clara. Un buen diseño debe considerar explícitamente instrumentos y estructuras organizacionales que promuevan tanto la independencia como la rendición de cuentas. La falta de mecanismos de rendición de cuentas reduce la independencia y la hace difícilmente alcanzable, pues se carece de parámetros claros para evaluar el desempeño de los reguladores.

El marco propuesto en este trabajo muestra que existe una gran diversidad de instrumentos de rendición de cuentas disponibles para quienes diseñan las políticas y la arquitectura institucional de organismos reguladores. La selección de la mezcla más eficiente de instrumentos dependerá, en gran medida, de las características particulares de las instituciones y del entorno jurídico y político en el que operen. Resulta también crucial considerar las diferentes instituciones que realizarán la supervisión correspondiente y sus capacidades técnicas para evaluar el desempeño de órganos reguladores específicos sin comprometer, por otro lado, su independencia. La matriz que expusimos es un intento para evaluar el grado de rendición de cuentas global de las instituciones reguladoras y puede servir como una lista útil de elementos que deben tenerse en cuenta para el diseño institucional de los órganos reguladores.

En el caso de México, la matriz muestra cierto progreso en el diseño de los órganos reguladores a lo largo del tiempo y ayuda a identificar ventanas de oportunidad para llevar a cabo mejoras. También muestra que el establecimiento de órganos reguladores horizontales, como la Cofemer y el IFAI, ha logrado mejoras importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas que difícilmente se hubieran podido alcanzar de manera individual. Incluso desempeña un papel importante en este sentido en el caso de la Comisión Federal de Competencia, que no fue concebida con el propósito explícito de supervisar la actuación de otros órganos reguladores. Además de evitar los abusos de empresas con poder de mercado en detrimento de competidores y consumidores, la CFC también emite opiniones sobre actos administrativos de diversas autoridades que refuerzan la rendición de cuentas, al estimular una justificación más detallada de disposiciones que crean barreras de entrada o limitan la competencia en los mercados.²⁶ Una ventaja adicional im-

²⁶ Véase la sección de "Opiniones emitidas por la CFC en materia de competencia económica" en la página de internet de la Comisión Federal de Competencia (<http://www.cfc.gob.mx/contenedor.asp?P=Results.asp?txtDir=http://xeon2/cfc01/Documentos/Esp/Resoluciones>).

portante de estos órganos reguladores horizontales es su menor susceptibilidad a la captura. Sus facultades multisectoriales hacen muy visibles los tratos “especiales” a determinados grupos, autoridades o sectores, por lo que es mucho más difícil que intereses particulares logren un sesgo indebido de las decisiones en su favor.

Por último, insistiremos en el hecho de que el mejor diseño puede resultar inútil si no existen agentes con la capacidad técnica y política de exigir continuamente una adecuada rendición de cuentas. Asimismo, en el caso de la rendición de cuentas que involucra a la sociedad civil, es primordial que exista una adecuada diversificación y representatividad de agentes e intereses, a fin de evitar asimetrías de información y asegurar que las tomas de decisiones reflejen los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto puede implicar, particularmente en países en transición como México, la necesidad de que los propios órganos reguladores contribuyan al desarrollo de una amplia base de soporte social, mediante actividades de difusión y promoción activa, para cumplir mejor con sus misiones. 

ANEXO 1. ÓRGANOS REGULADORES SELECCIONADOS

	CFC	IPAI	CRE	Cofretel	Cofemer
Nombramiento y requisitos personales	<ul style="list-style-type: none"> El Ejecutivo designa a los comisionados y a su presidente, quienes no deben ser vetados por el senado. Los comisionados deben ser de nacionalidad mexicana (por nacimiento). Se requiere ser mayor de 35 años y menor de 75. Se requieren conocimientos en la materia (actividades profesionales o académicas sustancialmente relacionadas). 	<ul style="list-style-type: none"> El ejecutivo designa a los comisionados, quienes no deben ser vetados por el senado. Los comisionados deben ser de nacionalidad mexicana y no haber sido condenados por delito. Tener 35 años el día de su designación. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley. No haber ocupado puestos políticos o de alta responsabilidad administrativa durante el año previo a su nombramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> El ejecutivo designa a los comisionados y a su presidente, a propuesta del secretario de Energía. Los comisionados deben ser de nacionalidad mexicana. Se requieren conocimientos en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> El ejecutivo designa a los comisionados y a su presidente (cambio reformas IFT 2006), quienes no deben ser vetados por el senado. Los comisionados deben ser de nacionalidad mexicana (por nacimiento). Se requieren conocimientos en la materia (actividades profesionales o académicas sustancialmente relacionadas). 	<ul style="list-style-type: none"> El ejecutivo designa al director general de la comisión. El director general deberá ser profesional en materias afines al objeto de la comisión, tener 30 años cumplidos y haberse desempeñado de manera destacada en cuestiones profesionales, del sector empresarial, del servicio público o académicas relacionadas con la comisión. Contará con un consejo integrado por los titulares de SE, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, STPS, y la Consejería Jurídica.
Tipo de órgano	<ul style="list-style-type: none"> Órgano descentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa. Emita sus resoluciones con autonomía. 	<ul style="list-style-type: none"> Órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Órgano descentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Órgano administrativo descentrado de la SCT, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión. Autonomía plena para emitir sus resoluciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa.

<p>Mandato</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Previene, investiga y combate los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información; resuelve sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y protege los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la APF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, el gas natural y el gas licuado de petróleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regula, promueve y supervisa el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y busca que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.
<p>Facultades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La CFC sujeta en sus resoluciones a las personas físicas o morales, a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como a las asociaciones y cualquier otra forma de participación en la actividad económica (a todos los agentes económicos, art. 3. LFCE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Las resoluciones del IFAI son vinculatorias y definitivas para los órganos de la APF. • El IFAI expide la regulación en materia de acceso a la información y clasificación de información. • Supervisa el cumplimiento de la ley por parte de la APF. 	<p>Facultades para regular las actividades comprendidas dentro de su mandato, particularmente en materia de tarifas, metodologías, ventas de primera mano y supervisión, y otorga y revoca permisos de las actividades reguladas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facultades para expedir regulación técnica, opinar en materia de otorgamiento de concesiones y permisos, coordina los procesos de licitación, registra tarifas y propone condiciones específicas para ellas, vigila la adecuada interconexión de equipos y redes de telecomunicaciones y propone al secretario de Comunicaciones y Transporte la imposición de sanciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamina los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, sanciona los programas/bienales de mejora regulatoria, administrar el Registro Federal de Trámites y Servicios, evalúa y propone proyectos de modificaciones legislativas regulatorias al ejecutivo en sectores económicos específicos y promueve la mejora regulatoria en los estados.
<p>Remoción y continuidad de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los comisionados servirán por periodos de 10 años renovables. • Sólo podrán ser removidos por causas graves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los comisionados sirven por periodos de 7 años no renovables. • Sólo puede ser removidos por causas graves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los comisionados serán designados para periodos establecidos de cinco años, renovables. • Sólo podrán ser removidos por causas que así lo ameriten de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Servidores Públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los comisionados serán designados por el ejecutivo (cambio reformas LFT, 2006). • Sólo podrán ser removidos por causas graves. • Periodos de ocho años, renovables (cambio reformas LFT 2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • El director general es nombrado por un periodo indefinido, que normalmente coincide con el periodo sexenal. Puede ser removido libremente por el ejecutivo federal.

ANEXO 1. ÓRGANOS REGULADORES SELECCIONADOS (CONCLUSIÓN)

	CFC	IFAI	CRE	Cofetel	Cofemer
Poder de revisión	<ul style="list-style-type: none"> La LFCE prevé un recurso de reconsideración ante el propio pleno. 	<ul style="list-style-type: none"> Las resoluciones del IFAI son definitivas para la APF, pero revisables a petición de los particulares a través de un recurso de reconsideración (facultativo) o vía amparo. 	<p>blicos y por incumplimiento de esa ley o su reglamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se establece que contra los actos de la comisión podrá interponerse el recurso de reconsideración, el cual resolverá la propia comisión conforme a las disposiciones del título sexto de la LFPA. Se excluye la revisión por el superior jerárquico (secretario). 	<ul style="list-style-type: none"> Procede recurso de revisión ante la SCT en contra de las resoluciones del pleno. Se prevé un recurso administrativo ante el presidente contra los actos de las unidades administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> Sus resoluciones no son vinculatorias para las dependencias de la APF. No existe recurso.
Poder disciplinario	Órgano interno de control (oic) y Secretaría de la Función Pública (SFP).	OIC y SFP.	OIC y SFP.	OIC y SFP.	OIC de la SE y SFP.
Poder de información	<ul style="list-style-type: none"> La comisión goza de autonomía para dictar sus resoluciones. En ningún caso puede obligarse a la comisión a emitir opinión. Deberá expedirse y publicarse un informe anual al 	<ul style="list-style-type: none"> El IFAI debe rendir un informe anual ante el Congreso de la Unión. Los comisionados pueden tener acceso a cualquier información, incluso la reservada 	<ul style="list-style-type: none"> Deberá publicarse un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> Corresponde al presidente de la comisión expedir un informe sobre el desempeño de las funciones de la comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> La comisión debe presentar anualmente un informe al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones y los avances de la dependencias en sus programas

Fuentes: Elaboración propia con base en la legislación aplicable. CFC: Ley Federal de Competencia Económica, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1992. Últimas reformas, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 2006. IFAI: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002. Últimas reformas, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2006. CRE: Ley de la Comisión Reguladora de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 1995. Últimas reformas, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1998. Cofetel: Ley Federal de Telecomunicaciones, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 1995. Última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006. Cofemer: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994. Últimas reformas, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2000.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth J. (1963), *Social choice and individual values*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press.
- Aspe Armella, P. (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bazdresch, Carlos, N. Bucal *et al.* (eds.) (1992), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Blanco Mendoza, H. (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boven, Mark (1998), *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Córdova-Novion, César y Deirdre Hanion (2002), "Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, núm. 3.
- Cortés Campos, Josefina, *et al.* (2002), "Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria", *Este País*, núm. 140, noviembre.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (eds.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Fix Fierro, Héctor (2005), *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM/IJ.
- Fraga, Gabino (2002), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.
- González, María del Refugio y Sergio López-Ayllón (eds.) (1999), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM/IJ.
- Komesar, N. K. (1994), *Imperfect Alternative. Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- López Ayllón, Sergio (1997), *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM/IJ.
- López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Fierro (2003), "'Faraway; So Close!' The Rule of Law and Legal Change in Mexico, 1970-2000", en Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford, Stanford University Press.

- March, James y Johan Olsen (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- Maxfield, Silvia (1999), “A Brief History of Central Bank Independence in Developing Countries”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- McKeinney, Jerome y Lawrence Howard (1998), *Public Administration. Balancing Power and Accountability*, 2a. ed., Connecticut y Londres, Westport.
- McKelvey, Richard D. (1976), “Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control”, *Journal of Economic Theory*, núm. 12, pp. 472-482.
- (1979), “General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models”, *Econometrica*, vol. 47, núm. 5, pp. 1085-1112.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Nueva York, Port Chester, Melbourne y Sydney, Cambridge University Press.
- OCDE (1997), *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, París, OECD.
- (1999), *Regulatory Reform in Mexico*, París, OECD.
- (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, París, OECD.
- (2004), *Revisión de la OCDE en materia de reforma regulatoria. Avances de la implementación en México*, París, OCDE.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.
- (1999), “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, pp. 29-51.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, accountability and Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Rogozonsky, J. (1994), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.

- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.
- Schofield, Norman J. (1983), "General Instability of Majority Rule", *Review of Economic Studies*, vol. 50, núm. 4, pp. 495-705.
- Schuck, Peter H. (2000), *The Limits of Law. Essays on Democratic Governance*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 2, pp. 3-22.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo XV, abril de 2002. Tesis P. XV/2002, 6.
- (2002b), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, tomo XVI, diciembre. Tesis: 2a./J. 143/2002, 239.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2002), *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM/IJ.
- Zamora *et al.* (2004), *Mexican Law*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.