

NÚMERO 179

SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN
ALÍ BERNARDO HADDOU RUIZ*

Rendición de cuentas en los órganos reguladores
autónomos: algunas consideraciones sobre el
diseño institucional de las autoridades
reguladoras en México

MAYO 2006



www.cide.edu

* Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia.

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 6090, 6092 y 6093
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La independencia de los órganos reguladores se ha identificado como uno de los elementos que contribuye a mejorar la calidad regulatoria y la eficiencia económica. En este documento exploramos las tensiones y sinergias que surgen de los mecanismos diseñados para asegurar tanto la independencia como la rendición de cuentas. En una primera sección proponemos un marco para el análisis de la rendición de cuentas en los órganos reguladores. En este marco, los órganos reguladores están al centro de un complejo sistema de relaciones con los poderes ejecutivo, legislativo, judicial e incluso con otros órganos reguladores con competencias horizontales, tales como las autoridades de competencia y los órganos responsables de la aplicación de las políticas de mejora regulatoria. En la segunda parte del documento aplicamos el marco propuesto al análisis del diseño institucional de cinco órganos reguladores en México. Aunque este tipo de órganos han sido siempre parte del entramado institucional de la administración pública en México, el concepto de "reguladores independientes" sólo se introdujo en los años noventa, cuando el proceso de reforma económica estaba ya muy avanzado. Los resultados del análisis muestran que el grado de rendición de cuentas de los órganos reguladores se ha incrementado significativamente con el paso del tiempo. En otras palabras, los órganos creados recientemente, tales como la Cofemer y el IFAI, tienen mayor independencia, pero están sujetos a mayores mecanismos de rendición de cuentas. Estos dos órganos tienen competencias horizontales. Por el contrario, los tres reguladores sectoriales analizados son menos independientes y están sujetos a menores mecanismos de rendición de cuentas. Resulta interesante observar que, sin embargo, los órganos con competencias horizontales han jugado un papel complementario pero significativo en el incremento de la rendición de cuentas de los órganos reguladores sectoriales. Esto, a su vez, ha reforzado su grado de independencia con respecto de las Secretarías de Estado y reducido los riesgos de captura regulatoria.

Abstract

The independence of regulatory agencies has been identified as an important contributor to the improvement of regulatory outcomes and economic efficiency. This paper explores the tensions and synergies that arise from the mechanisms to ensure both their "independence" and "accountability". In the first section we propose a framework for the analysis of accountability of regulatory authorities. In this framework, the regulatory agency is at the center of a complex system of relations

established with the executive, the legislative, the judiciary and even other regulatory agencies with horizontal competences, such as competition authorities or regulatory oversight bodies. In the second section we apply the framework to review the institutional design of five Mexican regulatory authorities. 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. The analysis of the regulatory agencies in the matrix shows that the degree of accountability has increased significantly over time. In other words, the agencies most recently created –Cofemer and the IFAI– have greater independence but are subject to a larger number of accountability mechanisms. These agencies have both horizontal competences. Conversely, the three sectoral regulatory agencies are somewhat less independent and are subject to fewer accountability disciplines. However, the role of horizontal agencies has played a significant complementary role in increasing the accountability of the sectoral regulators. Interestingly, this has in turn strengthened the degree of independence of sectoral regulators with respect to line ministries and reduced their propensity to regulatory capture.

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. En general se ha considerado conveniente aislar las decisiones técnicas de las presiones políticas. Sin embargo, es muy importante evitar que estos órganos caigan en un "déficit democrático". Tomando como referencia la experiencia del gobierno mexicano en el diseño y creación de órganos reguladores, este documento analiza las tensiones y sinergias que buscan asegurar tanto su "independencia" como su capacidad de "rendición de cuentas" (*accountability*).

Una de las razones principales que justifica la creación de los órganos reguladores independientes para determinados sectores de la economía, como es el caso de la energía, las telecomunicaciones o el transporte, es promover los intereses de los consumidores a través de una mayor competencia (o por lo menos, competencia simulada) y de mejorar el funcionamiento de los servicios, con base en criterios objetivos, tanto técnicos como económicos. Con la intención de alcanzar estos objetivos de manera eficiente, es muy importante lograr que los funcionarios públicos, titulares de los órganos reguladores, se mantengan lo más alejados posibles de las presiones políticas y de grupos de interés a los que están inevitablemente expuestos. En el largo plazo, la experiencia internacional muestra cómo se correlaciona la verdadera autonomía de los órganos reguladores con una toma de decisiones rápida y de calidad, y con políticas ciertas y previsibles tanto para los consumidores como para los inversionistas.¹

En términos generales, lo anterior se asemeja a la teoría de la elección social de que las políticas en los sistemas democráticos son, por regla general, 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 ese modo que ciertas políticas sean más estables y previsibles.²

* Versiones preliminares de este documento fueron presentadas en la Conferencia *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, OCDE, Londres, 10-11 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 en especial los comentarios de Cecilia Martínez Gallardo, Mauricio Portugal y Anna Veraza prepararon un primer borrador de la versión en español de este documento.

¹ OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris, OECD, 2004, pp. 91 y ss.; OECD (2004). *OECD Reviews of Regulatory Reform. Mexico: Progress in Implementing Regulatory Reform*.

² Ver Arrow, Kenneth J. (1963). *Social choice and individual values*, 2ª ed., New Haven, CT: Yale University Press; McKelvey, Richard D. (1976). "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control", *Journal of Economic Theory* 12, pp. 472-482; McKelvey, Richard D. (1979). "General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models", *Econometrica* 47(5), pp. 1085-1112; Schofield, Norman J. (1983). "General

Los órganos reguladores independientes pueden estabilizar las decisiones en torno de sus políticas fungiendo como actores que marcan la pauta en la agenda de trabajo, cuya principal misión es alcanzar las metas plasmadas en sus ordenamientos legales.

Normalmente se transfieren algunas funciones y facultades del Secretario de Estado correspondiente hacia un órgano regulador, con el objetivo de diseñar, implementar y reforzar la regulación de la materia. El grado de independencia y efectividad de estos órganos reguladores obedece, en mayor medida, a su particular mezcla de facultades y responsabilidades, y depende de los mecanismos institucionales que aseguren la transparencia y rendición de cuentas. La secrecía y la falta de capacidad para rendir cuentas son dos cuestiones que deterioran directamente los resultados de las políticas, haciendo 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 contribuye con información asimétrica que conduce a la aportación de políticas parciales (quienes cuenten con información privilegiada tendrían incentivos para aprovecharla en su favor).³

El diseño institucional de las autoridades reguladoras independientes debe tomar en consideración una serie de relaciones, horizontales y verticales, que envuelven el ejercicio de su autonomía. La construcción y uso de los mecanismos de rendición de cuentas en estas relaciones deben asegurar una estricta rendición de cuentas y el ejercicio de las agencias reguladoras con plena autonomía en sus procesos de toma de decisiones. Tomando como referencia el caso de las autoridades reguladoras en México, este documento tiene como objetivo elaborar un análisis de los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes. Una cuestión que es importante resaltar de este análisis es que el uso de mecanismos tales como el acceso a la información y el análisis de impacto regulatorio (AIR), implementados por otras agencias reguladoras independientes, refuerza la rendición de cuentas horizontal de las autoridades reguladoras sectoriales y reduce el riesgo de que se ejerza algún tipo de influencia sobre la regulación.

Este documento está dividido en tres apartados. El primero introduce el marco analítico para evaluar la rendición de cuentas de las agencias reguladoras independientes, a través de la definición de componentes clave (obligación de responder y aplicación de la ley), tipos (políticos, administrativos, judiciales, presupuestales, etc.), niveles (horizontal y vertical) e instrumentos (MIR, consulta pública, acceso y publicación de información, auditorías, etc.) de la rendición de cuentas. El segundo aplica el marco a las autoridades reguladoras mexicanas. Después de una breve descripción de cómo

Instability of Majority Rule”, *Review of Economic Studies*, 50(4), pp. 495-705; and Komesar, N.K. (1994). *Imperfect Alternative. Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago, The University of Chicago Press.

³ Stiglitz, Joseph (1998). “Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, no. 2, pp. 3-22.

fueron creadas, 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 MIR). El último apartado destaca algunas de las lecciones más importantes del caso mexicano, y considera la posibilidad de aplicar con mayor amplitud las propuestas analizadas en el marco teórico.

1.- Conceptualizando la rendición de cuentas para las autoridades reguladoras⁴

Existe un consenso general en torno a la importancia que tiene la *rendición de cuentas* en las democracias. De la misma forma que ocurre con otros términos del “mundo global”, normalmente asumimos que entendemos a qué nos referimos cuando hablamos del término “rendición de cuentas” o “accountability”, a pesar del hecho de que sólo puede ser traducido a medias.⁵ Generalmente rendición de cuentas engloba todo lo que concierne a las cuentas y balances, para la vigilancia y restricciones institucionales del ejercicio del poder.⁶ En este documento discutiremos el papel que juega la rendición de cuentas en torno a las autoridades reguladoras. Pero, ¿estamos realmente de acuerdo con su significado?

Creemos que la respuesta no puede ser un sí rotundo. De hecho, la rendición de cuentas representa uno de esos conceptos “clave” en el mundo contemporáneo cuyo significado es evasivo y cuyos límites son confusos. Este trabajo no pretende desde luego resolver esta cuestión. Sin embargo, por cuestiones de claridad, creemos necesario precisar en qué sentido utilizaremos el concepto de rendición de cuentas por lo que respecta a las autoridades reguladoras.

1.1.- Un concepto complejo

Brevemente, y tomando como referencia el punto de vista teórico de Schedler,⁷ consideramos que la noción de rendición de cuentas comprende dos

⁴ Esta sección está basada en Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability” en *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers; Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.

⁵ 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”. Ver Schedler (2004) *op. cit. supra nota 4*, pp.11-12.

⁶ Schedler (1999) *op. cit. supra nota 4*, p. 13.

⁷ *Idem*.

connotaciones básicas: la obligación de las autoridades reguladoras de explicar lo que están haciendo; y la aplicación de la ley, a través de la capacidad de los “agentes a los que se les rinden cuentas” de imponer sanciones y rectificar las decisiones de las autoridades reguladoras que hayan abusado de sus funciones, de acuerdo con las reglas que rigen los procedimientos. Este concepto bidimensional se traduce en uno solo que incluye (por lo menos parcialmente) vigilancia, monitoreo, control, cuentas, exposición pública y transparencia, y que frecuentemente empleamos en relación con los temas complejos de las autoridades reguladoras. Como explicaremos más adelante, ambas dimensiones conducen a distintos problemas cuando se aplican a la enorme diversidad de diseños institucionales que existen para las autoridades reguladoras.

Obligación de responder

Esta es la primera y más común dimensión de la rendición de cuentas. Generalmente se refiere a la capacidad para asegurar que los servidores públicos respondan por sus acciones y decisiones. Pero la clave está en entender qué clase de respuestas a qué clase de preguntas.

En principio, los agentes que solicitan cuentas le preguntarán a los actores que las rinden una de dos cosas. Les pedirán que *informen* todo lo relacionado con sus decisiones, o bien, que *expliquen* sus decisiones.

La primera parte de la obligación de responder está relacionada con una dimensión informativa. Incluye el derecho a recibir información y, en correspondencia, la obligación de entregarla. Asimismo, implica mecanismos institucionales para transparentar las acciones y decisiones de los agentes que rinden cuentas. En sentido amplio todas las herramientas de la transparencia están relacionadas con esta dimensión de la obligación de responder.

La segunda parte es un poco más compleja, al referirse a las explicaciones y justificaciones de las acciones. Esto puede aparentar que se relega el ejercicio del poder no sólo a la “regla del derecho”, sino también a la “regla de la razón”. Establece una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y los actores a los que se les rinden. Esta dimensión se clarifica relativamente cuando se relaciona con el ejercicio del poder político, pero su significado se torna más problemático cuando queremos referirnos a las decisiones de las autoridades reguladoras. Por lo menos, en cierta forma, el problema tiene su origen en la naturaleza técnica de las decisiones de las autoridades reguladoras, y en las dificultades inherentes para “explicar” al público las frecuentes razones contra-intuitivas de una resolución en particular. Como explicaremos más adelante, esta dimensión implica que la construcción del marco teórico de la rendición de cuentas para las autoridades reguladoras requiere un complejo diseño institucional.

Aplicación de la ley

Hasta ahora hemos descrito una de las dos dimensiones de la rendición de cuentas: la obligación de responder. Manifestamos que esta dimensión implica tanto informar como justificar. Pero esta no es la visión completa. Rendición de cuentas también implica la responsabilidad y posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En este sentido, no es suficiente el hecho de que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, incluyendo la eventual imposición de sanciones.

De hecho, pensar en la obligación de responder aunada a la posibilidad de recibir una sanción, refleja en gran parte el pensamiento neoinstitucional de lo que condiciona la efectividad de las instituciones.⁸ De acuerdo con la literatura del nuevo institucionalismo, para que las reglas sean efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de monitoreo que prevengan su eventual violación y que las puedan hacer pasar desapercibidas (función informativa de la rendición de cuentas). Pero deben también incluir mecanismos de aplicación de la ley que brinden el derecho y los incentivos para que los actos ilegales sean sujetos de castigo.⁹

Un concepto multinivel

La rendición de cuentas implica tres significados de control de poder, diferentes pero interrelacionados:

- La obligación de ejercerlo de manera transparente;
- La de la justificación de los actos derivados de su ejercicio; y
- El ejercicio sanciones.

Los tres aspectos juntos —transparencia (información), justificación y aplicación de la ley (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 presentes casi siempre en los esquemas exitosos de rendición de cuentas, no es necesario para *todas* ellas que estén presentes en *todos* los casos. Son variables continuas que se

⁸ North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge-New York-Port Chester-Melbourne-Sydney, Cambridge University Press.

⁹ La literatura en 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 tipos y severidad de sanciones disponibles son amplios y las opciones dependen de la naturaleza del agravio. En algunos casos la sanción es “política”, incluyendo publicidad y destitución. Sin embargo, aquellos casos en los que se viola algún precepto legal tienen, por correspondencia, una sanción legal.

manifiestan en distintos grados, se permutan y hacen énfasis, dependiendo de la especificidad de la institución y de su rol en el entorno político y económico. La rendición de cuentas también debe estar separada de las sanciones o aplicación exclusiva de ellas, sin que necesariamente resulte la creación de un modelo rebajado o subóptimo. La rendición de cuentas debe ser entendida como un concepto multidimensional, sin un “núcleo duro” de características indispensables, pero que demanda variables continuas cuya influencia depende del diseño específico y del mandato de las instituciones a las cuales aplican.

1.2.- Criterios de rendición de cuentas

En general, cuando nos referimos a la rendición de cuentas, limitamos su significado a la “rendición política de cuentas” en un sentido amplio, que incluye modelos o instrumentos de rendición de cuentas diseñados para servidores públicos (políticos, civiles, jueces, diplomáticos, legisladores, policías, etc.). Desde que el Estado moderno se ha convertido en una organización compleja,¹⁰ ha sido útil introducir algunos subtipos de acuerdo con los “subsistemas políticos” que son sujetos de rendición de cuentas. Una clasificación convencional incluiría las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental (comprendiendo tanto a los políticos como a los secretarios de estado), legislativa, burocrática, judicial y militar.

Tipos de rendición de cuentas

Por lo que respecta al criterio de rendición de cuentas (actos o decisiones por los cuales actores específicos deben rendir cuentas), es necesario tomar en cuenta que en el complejo Estado moderno los servidores públicos pueden ser sujetos de rendición de cuentas por varios factores. Una consulta rápida a los diferentes estándares de rendición de cuentas revela, por lo menos, los siguientes tipos:

- La rendición política de cuentas (en sentido estricto) evalúa la oportunidad de los procesos de políticas sustantivas y de creación de políticas, juzgando también las cualidades personales de los actores políticos;
- La rendición administrativa de cuentas revisa que los actos administrativos sean expeditos y sus procedimientos correctos;

¹⁰ Ver Boven, Mark (1998). *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

- La rendición profesional de cuentas se refiere a estándares éticos de conducta, tales como el profesionalismo de los actores judiciales, legales o de los medios de comunicación.
- La rendición presupuestaria de cuentas sujeta el uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos a reglas de eficiencia, austeridad o propiedad;
- La rendición legal o constitucional de cuentas analiza la observancia de las reglas legales y evalúa que los actos y decisiones emitidas sean acordes a las reglas constitucionales.

Rendición de cuentas vertical y horizontal

La cuestión de *quiénes son* los agentes de la rendición política de cuentas requiere una respuesta compleja. Una primera consideración debe reconocer que distintas formas de rendición de cuentas recaen en distintos mecanismos de aplicación de la ley. Las rendiciones de cuentas administrativa y financiera se encomiendan frecuentemente 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 moral y política de cuentas a través de su voto. Podemos fácilmente pensar en una multitud de agentes de rendición de cuentas, razón por la cual es necesario utilizar algunas categorías conceptuales con el fin de organizar mejor la información. La distinción tradicional entre rendición de cuentas horizontal y vertical puede resultar útil para lograr este objetivo.

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 clásico ejemplo de la rendición de cuentas "de arriba hacia abajo" es la burocrática, en la cual los servidores de alto rango tratan de controlar a los servidores subordinados (agentes). 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. La división de poder, a través de cuentas y balances, representa un ejemplo típico. Es necesario advertir que la realidad del poder (propiedad relacional) hace problemático el concepto. Es muy difícil, si no es que imposible, identificar instancias en las que exista "igualdad" de poder político, ya sea legal o *de facto*. Aun si se reemplazara el concepto de "poder equitativo" conformándonos con un concepto aproximado de "equivalente", no

se modifica la paradoja de la rendición de cuentas horizontal de las agencias especializadas que a las que les rinden cuentas actores más poderosos.

Por esta razón no es fácil pensar en la horizontalidad en un sentido literal, como en la relación que existe entre actores con poder igual o equivalente. Como sugiere Schedler: "...es más productivo y más aplicable a la generalidad estipular que la parte que rinde cuentas debe ser independiente de la parte que le exige la rendición de cuentas en todas las decisiones concernientes a su ámbito de competencia. Idealmente, ambas partes crean poderes autónomos relativos que no se reflejan en una relación formal de subordinación entre sí."¹¹

Un problema final se refiere a si debemos reservar la noción de rendición de cuentas horizontal a las relaciones entre agencias o poderes públicos, o si es posible incluir a actores sociales en esta categoría. En este documento consideraremos que los casos en que los actores sociales tratan de sujetar a control a las agencias reguladoras es un tipo de rendición de cuentas vertical, reservando la noción de rendición horizontal de cuentas a aquellos actos que se realizan entre agencias o poderes estatales independientes.

Instrumentos de la rendición de cuentas

Existe una gran variedad de mecanismos para asegurar la rendición de cuentas. Un importante grupo de estas herramientas son mecanismos de información, cuyo objeto es asegurar un adecuado flujo entre los diferentes actores involucrados en el proceso regulatorio. Nos referiremos a esta categoría como "herramientas de transparencia" e incluiremos la consulta pública, la publicación obligatoria de información y el derecho de acceso a la información.

En otros casos, el instrumento aparenta generar tanto una explicación como una justificación de las acciones. El análisis de impacto regulatorio (AIR) es probablemente el principal instrumento de este tipo. Su objetivo no sólo es generar transparencia con un contenido estricto (*fuerte*) de información, sino una explicación mucho más racional y técnica (incluso empírica) de las acciones regulatorias. De cualquier manera no siempre es considerado como una herramienta para la rendición de cuentas¹² —incluso es criticada por considerar que viene a reemplazar la rendición política de cuentas¹³— el AIR puede jugar un importante papel en la calidad del debate y en la comprensión de las resoluciones emitidas por las autoridades reguladoras, además de ayudar en la valoración del impacto de las decisiones regulatorias, así como en el

¹¹ Schedler (1999) *op. cit. supra* nota 4, p. 24.

¹² El AIR es una herramienta relativamente nueva pensada para mejorar la calidad de la regulación, generalmente dentro del marco de un amplio programa gubernamental de reforma regulatoria. De cualquier forma, claramente es un instrumento muy valioso para la transparencia y la rendición de cuentas, cuya utilidad va más allá del proceso de revisión regulatoria intragubernamental. Permite una explicación ex ante de la racionalidad de las medidas regulatorias y facilita la evaluación ex post de sus resultados, puede ser un importante *input* dentro del marco de la rendición de cuentas.

¹³ OCDE (2002), *op. cit. supra* nota 4, p. 45.

mejoramiento de la rendición de cuentas de las autoridades en la búsqueda de políticas con bases empíricas sólidas.

Finalmente, existe un gran número de instrumentos relacionados con la implementación efectiva de la rendición de cuentas. A diferencia de otras herramientas, las auditorías y las revisiones legales apuntan a producir la información necesaria para corregir cualquier eventual desviación de los mandatos regulatorios. Cabe aclarar que mientras las auditorías son realizadas por otras entidades gubernamentales (ya sean del ejecutivo o del legislativo), la revisión judicial otorga poder a los ciudadanos para ejercer control sobre acciones regulatorias arbitrarias o ilegales. De esta manera se convierte en un mecanismo tanto horizontal como vertical de rendición de cuentas. El Cuadro 1 contiene una breve descripción de las herramientas más comunes de rendición de cuentas.

C U A D R O 1

HERRAMIENTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe un número considerable de instrumentos que se utilizan para la rendición de cuentas, entre los cuales destacan:

- **Consulta pública.** Información que se intercambia bidireccionalmente entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil, definida en términos generales, en la cual individuos y grupos pueden participar en los procesos de toma de decisión e influenciar los resultados de las políticas o de las decisiones. La consulta pública puede ser activa (generalmente limitando la participación a expertos o partidos afectados para realizar 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 *encuestadores* en relación con la información regulatoria publicada)
- **Publicación obligatoria de información, incluso decisiones administrativas y expedientes.** Esto puede implicar la obligación de mantener disponible públicamente las decisiones administrativas (incluyendo expedientes y documentos de soporte), documentos regulatorios y reglas (incluyendo registros de búsqueda de trámites gubernamentales), declaraciones de políticas, reportes periódicos e información financiera o presupuestaria.
- **Derecho de acceso a la información.** La legislación relativa al derecho de acceso a documentos administrativos debe referirse al carácter público de la información con que cuentan las agencias gubernamentales, al criterio de clasificación de los documentos, a los procesos administrativos específicos a través de los cuales se puede obtener acceso a la información y a las sanciones por no apearse a la normatividad en materia de transparencia.
- **Análisis de impacto regulatorio (AIR).** El AIR normalmente es una

necesidad en el proceso de diseño regulatorio y en la elaboración de anteproyectos de políticas públicas, en el cual los fundamentos legales, beneficios y costos de las diferentes opciones a considerar son comparadas en función de propiciar la discusión con el gobierno, o bien, justificar sus acciones al público y a los órganos reguladores de vigilancia. El objetivo del AIR es situar las decisiones de políticas públicas en el campo racional (en lugar del político o algún otro). Asimismo, es un complemento natural de la consulta pública dado que puede concentrarse en temas clave y facilitar así el acceso a la información para hacer la consulta más organizada y relevante.

- **Auditorías.** Las auditorías son, por definición, asesorías y evaluaciones independientes de las actividades institucionales. Para lograr los objetivos de la transparencia y la rendición de cuentas de los órganos reguladores independientes, los tipos de auditorías más comunes son las financieras, que evalúan la aplicación de los gastos presupuestarios; y las operacionales u *ordinarias* que tienen por objeto evaluar si una institución está ejerciendo adecuadamente sus obligaciones legales. Un posible sub-tipo de auditoría operacional podrían ser las auditorías regulatorias, realizadas por órganos reguladores horizontales de vigilancia con el objetivo de hacer más eficientes los procesos e identificar áreas de posible mejora regulatoria.
- **Revisión judicial de las decisiones.** Es el proceso a través del cual los órganos judiciales revisan las decisiones o resoluciones emitidas por las agencias reguladoras, interpretándolas o reforzando el mandato legal.
- **Sanciones administrativas, civiles y penales.** Aplicación de medidas desfavorables que se imponen a servidores públicos que violan su mandato legal o administrativo, como resultado de auditorías, revisión legal o administrativa de decisiones, resoluciones o acciones (incluyendo prevenciones, suspensiones, destituciones y sanciones administrativas e incluso penales)

La complejidad de las políticas regulatorias implementadas por órganos reguladores independientes, implica el uso de distintas herramientas con el fin de alcanzar la rendición de cuentas, tanto “horizontal” como “vertical”. Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que el correcto diseño del conjunto de dichos instrumentos es una condición necesaria más no suficiente para asegurar la rendición de cuentas. Es efecto, resulta indispensable que los agentes que rinden cuentas tengan los recursos humanos y técnicos adecuados para asesorar y analizar la información arrojada por los instrumentos de la transparencia.

1.3.- Autoridades reguladoras y rendición de cuentas

El surgimiento relativamente reciente de las autoridades reguladoras y su importancia cada vez mayor en relación con la privatización de las empresas

públicas o el establecimiento de modelos de competencia en industrias con empresas dominantes, introdujo cuestiones nuevas y complejas a su diseño institucional, así como mecanismos apropiados de rendición de cuentas, particularmente en países en los que la “tradición” de las comisiones reguladoras, distintas a las de EUA y Canadá, era prácticamente desconocida.

Los problemas de la “independencia” y el mandato

Uno de los temas clave de discusión respecto de las agencias reguladoras es la idea de “independencia” o “autonomía”. Ante todo, se refiere al aislamiento formal o informal de las agencias reguladoras de presiones de grupos de interés políticos, burocráticos o sociales, que pueden conducir a “mejorar la transparencia, estabilidad y capacidad”.¹⁴ Sin embargo, como la experiencia lo ha demostrado, los reguladores independientes “no son inmunes al riesgo, como por ejemplo ser influenciados, o a la posibilidad de contribuir a fracasos regulatorios costosos”.¹⁵ Además, pueden crear nuevos problemas potenciales, tales como la coordinación y manejo de políticas públicas, cuando no existe una clara línea de división de poder entre los ministerios o secretarías de estado del sector y las agencias reguladoras.

La discusión actual acerca del alcance de la “autonomía” de las agencias reguladoras, claramente refleja una tensión entre la rendición de cuentas y un proceso independiente de toma de decisiones. Desde el punto de vista de las agencias reguladoras, la idea de rendición de cuentas, entendida como tal, equivale simplemente a una explicación *ex post* de las decisiones. Por otra parte, desde la perspectiva del ministerio o secretaría de estado, los mecanismos de control *ex ante* son necesarios para asegurar que las decisiones de las agencias reguladoras no perjudican o no van en contra de las políticas y acciones del gobierno electo, o de las “políticas generales de Estado”. También resulta necesario para balancear el “déficit democrático” de las agencias reguladoras asegurar que existe un mínimo nivel de rendición de cuentas hacia los funcionarios electos. En cualquier caso, es evidente que las autoridades reguladoras no pueden estar excluidas de los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, es muy importante diseñar mecanismos en los cuales la rendición de cuentas no menoscabe la independencia operacional necesaria de los órganos reguladores.

Otro problema directamente relacionado con la independencia es el mandato de la agencia. Es decir, el papel, los objetivos y las expectativas de los resultados del regulador. Un mandato claro y bien definido fortalece la rendición de cuentas pues sienta las bases sobre las cuales se debe medir su desempeño, y facilita además el diseño y aplicación de las facultades y

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Idem.*

competencias que el regulador necesita para alcanzar exitosamente sus objetivos.

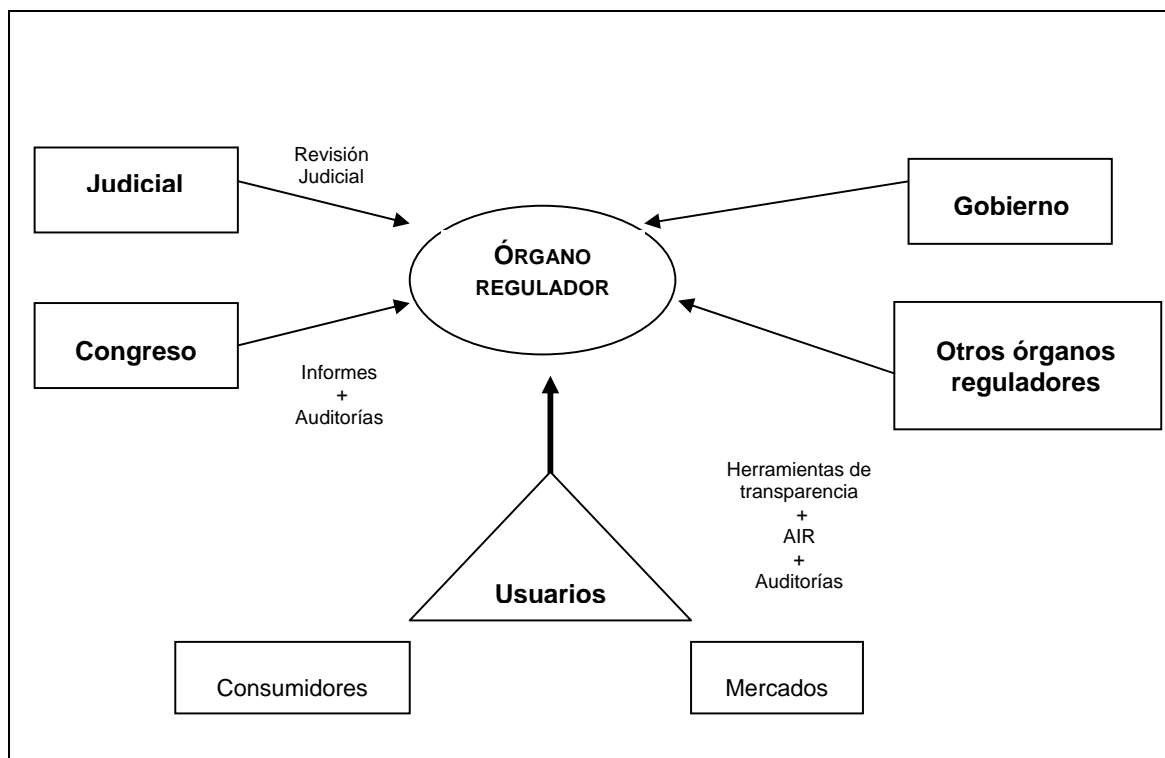
Por el contrario, un mandato múltiple o desordenado permite que el regulador lleve a cabo arbitrajes entre los objetivos divergentes, lo que en esencia lo libera de rendir cuentas. Además, es muy difícil para el regulador ejercer eficientemente sus facultades y competencias cuando los objetivos que tienen enfrente no están debidamente priorizados o son potencialmente conflictivos. ¿Cómo se puede alcanzar de la mejor manera un equilibrio entre eficiencia económica y cobertura universal? ¿Cómo se puede evaluar la actuación de un regulador si existe un profundo conflicto con su misión? El grado de rendición de cuentas de las autoridades reguladoras depende de manera crucial de lo que podría parecer un trivial mandato de misión. Un diseño institucional eficiente busca mandatos simples y fácilmente comprobables, más que una "lista" de buenas intenciones potencialmente contradictorias.

Marco para evaluar la rendición de cuentas de las autoridades reguladoras independientes

Las autoridades reguladoras son creadas de acuerdo con los distintos escenarios legales, institucionales y administrativos de los países de la OCDE. Esta diversidad impide sugerir que existe un modelo "óptimo" rendición de cuentas para los órganos reguladores. Nos parece más productivo elaborar un marco teórico para evaluar el grado de rendición de cuentas a través de las diferentes instituciones reguladoras con base en una serie de variables que podrían hacer que las comparaciones institucionales e internacionales fueran más significativas.

Este análisis toma en cuenta tres diferentes factores. El primero se refiere al lugar que ocupa la agencia reguladora en un sistema legal y administrativo en particular. El segundo es el tipo de rendición de cuentas, horizontal o vertical, que los distintos agentes ejercen sobre la agencia reguladora. El tercero es el tipo de instrumentos que son utilizados para asegurar la rendición de cuentas de la agencia (ver gráfica 1).

G R Á F I C A 1
EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA



En este análisis el órgano regulador se encuentra en el centro de un complejo sistema de relaciones que se establecen entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial e incluso otras agencias reguladoras con competencias horizontales, tales como autoridades en materia de competencia u órganos reguladores con competencias horizontales (por ejemplo en materia de mejora regulatoria). El modelo supone que la agencia reguladora está en una posición de rendición “horizontal” de cuentas, más que “vertical”. 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 la agencia sea verdaderamente “independiente” o “autónoma”. La independencia necesariamente supone un grado mínimo de autonomía en sus facultades y competencias con respecto a otros agentes. Algunos factores importantes que definen el grado de autonomía son, por ejemplo, los mandatos específicos de las instituciones y si las decisiones individuales pueden ser o no revisadas por el ministerio o secretaría de estado que coordina un sector determinados.

Para cada relación entre la agencia reguladora y los órganos o grupos a los 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

total 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 autoridades reguladoras independientes en México.

2.- La experiencia de las autoridades reguladoras mexicanas

En esta sección examinaremos, utilizando el marco teórico descrito en la primera parte de este documento, el diseño del mecanismo de rendición de cuentas de algunas de las autoridades reguladoras independientes más importantes en México. Sin embargo, antes de continuar, elaboraremos una breve descripción de algunas de las características más importantes de las autoridades reguladoras mexicanas.¹⁶

2.1.- Breve descripción de las autoridades reguladoras mexicanas

Las autoridades reguladoras siempre han formado parte del entramado institucional de la administración pública en México. Sin embargo, la facultad reglamentaria ha sido considerada tradicionalmente como una competencia exclusiva del Presidente.¹⁷ Por esa razón, la organización administrativa en México se basó en la autoridad directa ejercida por el Presidente y sus secretarios en todos los órganos y entidades de la administración pública federal que estaban bajo su responsabilidad. De esta manera, las autoridades reguladoras estaban subordinadas, tanto legal como administrativamente, al Presidente y a los secretarios de estado.

No fue sino hasta después del intenso proceso de reformas iniciado en los 80's¹⁸ que se introdujo un nuevo tipo de órgano regulador "independiente", tanto para regular sectores industriales estratégicos que estaban siendo privatizados o desregulados, como para el nuevo diseño propio del nuevo entramado institucional propio a una economía de mercado. Estos nuevos órganos buscaban también "anclar" los procesos de reformas en políticas públicas horizontales, tales como las de competencia económica y reforma regulatoria.

¹⁶ Para un análisis completo de las autoridades reguladoras en México ver OCDE (2004). *Regulatory Agencies in Mexico: The Case of Energy, Water, Financial Services and Telecommunications*. SG/SGR(2004)3/ANN1, Junio 2004. Ver también Cortés Campos, J., J.R. Cossío Díaz, et al. (2002). "Orden jurídico administrativo federal y mejora regulatoria", *Este País* (140): 1-48.

¹⁷ Ver Fraga, Gabino, (2002), *Derecho administrativo*. México, Porrúa.

¹⁸ La economía mexicana tuvo un profundo proceso de reestructuración a finales de los 80's y principios de los 90's incluyendo procesos de privatización, liberalización y apertura de mercados. Ver, entre otros, Aspe Armella, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica; Rogozonsky, J. (1994). *La privatización de empresas paraestatales*. México, Fondo de Cultura Económica; Bazdresch, C., N. Bucal, et al., eds. (1992). *México. Auge, crisis y ajuste*. México, Fondo de Cultura Económica.

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 (Cofetel, 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 principal razón para crear estos órganos fue el separar las facultades que tiene el gobierno para elaborar y promover políticas públicas de sus facultades regulatorias. Al aislar las decisiones regulatorias más importantes de posibles injerencias políticas, y al contar con un proceso basado en criterios técnicos económicos, se esperaba que los incentivos para el funcionamiento de estas nuevas instituciones estuvieran perfectamente sincronizados con los retos en materia de competencia y con el fortalecimiento de los derechos de los consumidores, logrando de este modo mejorar la eficiencia económica y regulatoria.

Aun más, la principal fuerza detrás de la creación de estas agencias fueron las preocupaciones de los mercados y la necesidad de generar certidumbre para los inversionistas, separándolas aparentemente de los sesgos políticos. La continuidad y credibilidad de las políticas gubernamentales tenía que reforzarse. Así, la privatización de los bancos en 1991 y la negociación exitosa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, fueron elementos clave para atraer la inversión privada y para convencer a los grupos de empresarios de que México contaba con una verdadera economía abierta de mercado y con políticas públicas bien orientadas. El TLCAN fue una señal muy importante del compromiso del gobierno por liberalizar los aranceles y por ser más competitivo en la comercialización de bienes y servicios.¹⁹

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 internacionales. Parte de la estrategia que utilizó el gobierno para afianzar su compromiso de continuar por esta vía con las reformas, 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.

No obstante, la estructura constitucional y administrativa en México,²⁰ fundada en una estricta división de poderes y en una constante supervisión por parte del Presidente y de los secretarios, no estaba preparada para incorporar, dentro del ámbito del ejecutivo, conceptos como "autonomía de decisión" o "facultades regulatorias independientes". Al mismo tiempo, era políticamente

¹⁹ Blanco Mendoza, H. (1994). *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. México, Fondo de Cultura Económica.

²⁰ Ver Zamora, et al. (2004). *Mexican Law*, Oxford-New York, Oxford University Press.

difícil romper con una fuerte tradición centralista, en la que el Presidente y sus secretarios estaban al frente directamente del proceso de toma de decisiones administrativas. Es necesario resaltar el hecho de que las agencias independientes eran una idea completamente ajena al sistema administrativo, jurídico y político de México, razón por la cual no fue fácil introducir autoridades reguladoras con facultades "independientes". 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 políticas.

En el contexto mexicano, la mayoría de los reguladores independientes operan en función de la delegación legislativa de las facultades regulatorias específicas que recaían en una secretaría de estado.²¹ En el caso del sector energético y de telecomunicaciones, por ejemplo, la autoridad o facultades regulatorias han sido parcialmente delegadas a la CRE y a la 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 cabeza del sector, además de que dependen presupuestalmente de ella. Se han hecho esfuerzos al respecto para aumentar la independencia de los órganos reguladores desconcentrados, como por ejemplo, que exista una relación directa entre los comisionados y el Presidente para discutir algún tema en específico (como es el caso de la CFC, CRE e IFAI), limitando la intervención de los secretarios de estado en el proceso de toma de decisiones (como en la Cofemer o el IFAI) o garantizando la autonomía presupuestaria (IFAI).

El grado adecuado de independencia que deben tener las agencias ha sido un tema de debate en los últimos años. La discusión acerca de la independencia y el papel que juega la Cofetel, por ejemplo, resalta los temas en debate (ver Cuadro 2). Existe una clara tensión entre las distintas fuerzas en el escenario político, originada por la transición política y económica.²² Por un lado, la existencia de órganos reguladores verdaderamente independientes representa un desafío frente al centralismo mexicano en el que, por tradición, la voluntad del Presidente se realiza 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 órganos reguladores "independientes". Finalmente, los nuevos actores del mercado, particularmente los inversionistas, exigen certeza y transparencia en los procesos de toma de decisión.

²¹ Cortés (2002), *op. cit. supra* nota 19.

²² En relación con la transición política y jurídica mexicana ver, entre otros, González, María del Refugio y S. López-Ayllón, eds. (1999). *Transiciones y diseños institucionales*. México, IJ-UNAM; Elizondo, Carlos y B. Nacif, eds. (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, Fondo de Cultura Económica-CIDE.

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 decisión. Sin embargo, desde que los primeros órganos reguladores fueron creados, ha habido un incremento considerable en su independencia así como un cambio notable en el ejercicio de la supervisión administrativa. Existen diversos factores que explican estos cambios. Primero, el hecho de que tanto el Congreso como el sistema judicial sean más enérgicos e independientes ha permitido la reducción de los márgenes de discrecionalidad por parte del ejecutivo. Segundo, se ha hecho evidente que el diseño institucional tiene efectos significantes en los resultados regulatorios y en la eficiencia del mercado. Un tercer factor es que se introdujeron disciplinas horizontales tales como transparencia y reforma regulatoria, mismas que se institucionalizaron a través de la creación de órganos administrativos independientes y especializados en la materia para asegurar su implementación y aplicación.

C U A D R O 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 realizó 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. Para el mes de diciembre de 2004 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". La especificación de este último reto de la agencia (beneficiar a los usuarios) y el enfoque más preciso en lo relativo a la competencia, se ha considerado como algo positivo en la medida que clarifica los objetivos de la Cofetel y la vuelve más transparente en beneficio de los consumidores.

• Independencia y autonomía de acción

Estructura. La Cofetel mantendría su naturaleza de órgano autónomo presupuestalmente, con una estructura más sólida para sus comisionados. El número de comisionados se incrementaría de cuatro a cinco, reduciendo las posibilidades de empate en la toma de decisiones, y serían designados por periodos escalonados e inamovibles de cinco años. Mientras algunos opinaban que los periodos debían ser más largos, la mayoría consideró que el nuevo proceso acentuaría la estabilidad de la institución (que para entonces había tenido 5 presidentes en 8 años). Sin embargo, la

preocupación giró en torno a que los nombramientos serían hechos directamente por el Secretario de Comunicaciones y Transportes. Además no se establecen restricciones respecto de las causas de remoción (normalmente se hace mención a causas graves para evitar que los comisionados sean removidos discrecionalmente, pero no fue este el caso).

Revisión de decisiones. Se mantendría la revisión por parte del Secretario de Comunicaciones y Transportes a las decisiones de la Cofetel, suponiendo con ello una subordinación de facto de este órgano a la Secretaría, así como un incentivo para limitar sus decisiones a los criterios de la SCT. La rendición de cuentas de la Cofetel es limitada, en cuanto que no tiene la "palabra final" en el proceso de toma de decisión.

- **Transparencia y rendición de cuentas**

Publicación de resoluciones y del 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 debido a 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, así como tampoco las minutas de las sesiones del pleno, ni los títulos de concesión (este punto es particularmente importante en cuanto que deja de lado la regulación "caso por caso"). Algunos observadores del proceso han argumentado enérgicamente que la Cofetel debería consultar los casos con la Comisión Federal de Competencia (CFC) antes de emitir sus resoluciones, sobre todo 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 determinaciones del mercado dominante.

- **Propuestas regulatorias**

La Cofetel tiene la encomienda de emitir reglas obligatorias y planes técnicos, y el anteproyecto de Decreto reforzaba su papel como órgano de consultoría técnica de la SCT en la creación 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 es de esperarse para una agencia que cuenta con "autonomía técnica y operativa". Como no son propuestas "oficiales", no son revisadas por la Cofemer y, en consecuencia, no están sujetas a la normatividad en materia de mejora regulatoria. Por tanto, la Cofetel no requiere asumir una postura pública en relación con los principales objetivos regulatorios.

- **Entrada al mercado y aplicación de la regulación**

Uno de los principales temas de discusión del anteproyecto es relevar a la Cofetel de la responsabilidad de celebrar subastas del espectro radioeléctrico. Asimismo, la opinión de la Cofetel en materia de otorgamiento de concesiones es considerada 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 una opinión de esa naturaleza 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 también elimina uno de los principales problemas de "doble ventanilla" que han existido entre Cofetel y SCT.

El sistema basado en la existencia de autoridades reguladoras sectoriales cuasi-independientes de la supervisión de la secretaría de estado correspondiente ha sido criticado por considerarlo poco efectivo para eliminar procesos de captura regulatoria. Pero probablemente fue esta falta de éxito lo que ayudó a la conformación de nuevos enfoques en materia de mejora regulatoria que se aplican al conjunto del gobierno, así como un sistema horizontal de rendición de cuentas que simultáneamente refuerza la independencia de los órganos reguladores sectoriales y reduce la propensión al influyentismo regulatorio. Las salvaguardas contra prácticas monopólicas y concentraciones se implementaron a través de la Comisión Federal de Competencia (la cual comparte la supervisión de los mercados estratégicos con algunos órganos reguladores), y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) fue creada con el objetivo de implementar un programa de mejora regulatoria que incluye a todas las dependencias y entidades del ejecutivo (incluyendo agencias reguladoras) para justificar sus anteproyectos regulatorios y hacerlos transparentes. Por su parte el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) permitió un mayor acceso a la información que detentan los órganos reguladores y proporcionó un incentivo adicional para los procesos de mejora regulatoria. Se dice que el sol es el mejor antiséptico, y la transparencia se ha convertido en una herramienta significativa para la obtención de una regulación de alta calidad y un mecanismo cada vez más eficiente en contra del influyentismo regulatorio.

Otra dimensión de la rendición horizontal de cuentas de los órganos reguladores independientes se relaciona con el Congreso y con la Judicatura. En ambos casos el diseño institucional enfrenta serios problemas que van más allá de los órganos reguladores, pero que deben ser enunciados en función de equilibrar independencia y rendición de cuentas.

Por lo que respecta al Congreso, hay un debate importante sobre las facultades que tiene en el diseño de políticas públicas y el papel que juega en la supervisión de los órganos reguladores que pertenecen al ejecutivo. Vale la pena resaltar que no existen precedentes de una supervisión legislativa directa sobre las agencias del ejecutivo, y en cualquier caso, claramente existe un nivel insuficiente de conocimiento técnico institucional para realizar esta supervisión de manera efectiva. Un papel más efectivo del Congreso en la

evaluación del desempeño de las autoridades reguladoras independientes requeriría no sólo una mejora significativa en el diálogo entre ellos, sino también reforzar su capacidad técnica institucional.

El papel del Poder Judicial también es crucial. Sin embargo, identificamos dos conjuntos de problemas. El primero es que los procedimientos de revisión judicial (apelación y amparo)²³ en México son demasiado complejos y no parecen idóneos para la revisión de la legalidad de las decisiones regulatorias. El segundo problema es que la falta de pericia y conocimientos técnicos de los jueces en materia regulatoria son muy limitados, lo que dificulta que los tribunales mexicanos puedan jugar un papel relevante y efectivo en la rendición horizontal de cuentas. Normalmente la revisión judicial se limita a cuestiones de procedimiento y raramente se entra al fondo de los 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.

2.2.- Análisis de la rendición de cuentas en la experiencia mexicana

La matriz para evaluar la rendición de cuentas

Con base en los elementos ya expuestos, a continuación proponemos una matriz para evaluar el grado de rendición de cuentas de algunas de las agencias reguladoras más importantes en México (ver Tabla 2 *infra*). Para los fines de este documento, incluimos sólo a las dos agencias sectoriales que han generado mayor debate en México por lo que respecta a su diseño y naturaleza como "autoridades reguladoras independientes" (CRE y Cofetel) y tres agencias horizontales con autonomía legislativa (CFC, Cofemer e IFAI). Esta selección comprende a órganos creados a lo largo de diez años: de 1993 a 2002.²⁴

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 para indicar la existencia de cada instrumento de rendición de cuentas. El resultado indica aproximadamente el nivel de rendición de cuentas global para cada agencia. Este resultado sólo indica el alcance en el diseño de rendición de cuentas de las agencias reguladoras independientes en México, más no representa la efectividad de la rendición de cuentas o el desempeño de la agencia.

El resultado muestra claramente un incremento en el grado de rendición de cuentas a lo largo del tiempo. Probablemente esto se deba a diversos factores, como pueden ser una participación más activa tanto del Congreso como de la

²³ Ver Zamora (2004) *op. cit. supra* nota 23.

²⁴ La CFC (1993) fue la primera agencia reguladora independiente creada en México. La última es el IFAI (2002).

Judicatura en el escenario político en México, así como una mayor conciencia del papel que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño de las agencias reguladoras. Esto último se ha hecho evidente al haberse creado políticas horizontales como reforma regulatoria (concretamente el uso de AIR) y el acceso a la información, mismas que han mejorado significativamente la rendición de cuentas global de las agencias reguladoras.

La matriz aparentemente no incluye mecanismos de rendición vertical de cuentas, particularmente aquellos que involucran a los “usuarios” de las agencias reguladoras. En realidad, estos están implícitos en varios de los instrumentos y el valor total de cada agencia muestra de manera indicativa el grado de rendición vertical de cuentas. Como expusimos anteriormente, una efectiva rendición vertical de cuentas “del inferior al superior” requiere de la participación de agentes sociales activos con conocimientos técnicos para evaluar el desempeño de la agencia y con la capacidad para influenciar a otras agencias horizontales o a los representantes políticos con el poder suficiente para hacer que las agencias reguladoras rindan cuentas.

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

T A B L A 2

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

AGENCIA REGULADORA	LEGISLATIVO			JUDICIAL	EJECUTIVO					AGENCIAS REGULADORAS HORIZONTALES		TOTAL
	MANDATO CLARO	INFORMES AL CONGRESO	AUDITORÍAS DEL CONGRESO	REVISIÓN JUDICIAL	AUDITORÍAS ADMINISTRATIVAS	ÓRGANOS DE CONSULTA	AUDIENCIAS PÚBLICAS	PROCESOS DE CONSULTA PÚBLICA	JUSTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE DECISIONES	AIR*	ACCESO A LA INFORMACIÓN	
CFC	1	0	1	1	1	0	0	0	.5	1	1	6.5
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

* Agencia reguladora sectorial.

2.3.- Análisis de los elementos

Legislativo

Mandato. Como señalamos anteriormente, la forma en que se delega la autoridad de las secretarías a las autoridades reguladoras es de suma importancia para asegurar que su comportamiento y resultados sean los adecuados. El mandato de las autoridades reguladoras, 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 el desempeño de la Cofetel. 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 al no especificar la relativa importancia de los diferentes objetivos señalados. La ambigüedad de ideas como “sana competencia” y la protección de los “intereses de los usuarios” hace mucho más difícil poder evaluar la eficacia de la Comisión; para una adecuada cobertura nacional y asegurar el suministro de electricidad serían claramente incompatibles la competencia y la eficiencia. Además, 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 con la vaguedad de su mandato. Este tipo de problema se compone de la falta de facultades claras en materias de gran relevancia, tales como la regulación.

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 “prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones...” le establece un claro objetivo. Del mismo modo, la principal 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 asegura la rendición de cuentas, sino que aumenta la independencia de las agencias reguladoras, debido a que se reduce la posibilidad de cuestionar sus resoluciones en escenarios en los que objetivos alternos no fueron tomados en consideración. Lo anterior, aunado a la integración de las comisiones (en particular, los

procedimientos de designación y remoción de los comisionados), permite reducir la posibilidad de que la regulación se vea influenciada por factores externos o intereses específicos, lo cual es particularmente relevante para reguladores con un enfoque limitado a determinado sector en el que participan empresas dominantes que normalmente tienen una influencia política importante. En México, agencias horizontales como la CFC y la Cofemer han sido menos susceptibles al riesgo de ser influenciados debido a que 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 posibles cuando el desempeño y los criterios pueden ser evaluados a través de los sectores.

Estas instituciones horizontales también tuvieron el beneficio de ser creadas como parte de un nuevo programa de políticas públicas para satisfacer los nuevos ordenamientos legales en las áreas de competencia y mejora regulatoria. En el caso de los reguladores sectoriales, sin embargo, su creación significó una delegación de facultades específicas pre-existentes, algunas veces encomendadas a funcionarios reticentes a cederlas. Esto incrementa de manera significativa la incidencia de facultades y regulación coincidentes, sobre todo para los órganos reguladores sectoriales.

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 del suministrador estatal que tiene el monopolio, debido a que no queda clara la distribución de responsabilidades, es decir, no se sabe qué 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, disminuyen las condiciones para exigir un buen desempeño en su misión. Así, la culpa de que exista una regulación ineficiente del mercado se puede distribuir 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. Solo las agencias reguladoras más recientes, como la Cofemer y el IFAI, están obligadas a presentar informes anuales de sus actividades al Congreso. Estos informes, conjuntamente con las auditorías sobre el presupuesto y el desempeño de las agencias, aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación (dependencia adscrita al Congreso), son los únicos instrumentos que existen de supervisión legislativa a las agencias reguladoras.

La obligación de presentar un informe anual es trascendental para los objetivos de la transparencia, y es uno de los pocos casos en los que el Congreso y los ciudadanos pueden conocer las actividades de las autoridades reguladoras. Sin embargo, la falta de lineamientos efectivos respecto al contenido de los informes, implica que los reguladores cuentan con absoluta libertad para diseñarlos de acuerdo a su conveniencia. Por esta razón, es aconsejable la elaboración de algunos lineamientos en materia de transparencia, beneficios y planeación. El IFAI es la única agencia sujeta por ley a lineamientos específicos para elaborar sus informes.

En principio el Congreso, a través de la Auditoría Superior de la Federación, tiene la facultad auditar el desempeño de las agencias reguladoras. Sin embargo, es evidente que dicho órgano carece de las capacidades técnicas para realizar estas auditorías de manera efectiva, lo que limita la capacidad del legislativo para emprender una verdadera supervisión a las autoridades reguladoras.

Judicial

Como señalamos anteriormente, aún cuando existen mecanismos judiciales de revisión y se utilizan (algunas veces hasta se abusa de ellos)²⁵, en la mayoría de los casos el recurso se limita a la revisión del debido proceso legal de las decisiones regulatorias. Sin embargo, existe un debate interesante en torno a la constitucionalidad de las facultades de las agencias reguladoras. En principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia que señala que la facultad para crear lineamientos y regulación debe ser delegada por ley a las agencias reguladoras en cuanto a los "aspectos técnicos". El problema radica en definir qué debe entenderse por "aspectos técnicos". Por ello, algunas decisiones regulatorias elaboradas por órganos reguladores independientes han sido impugnadas en los tribunales, por cuestiones de procedimiento más que por lo sustantivo.

Ejecutivo

Auditorías administrativas. La Secretaría de la Función Pública, al igual que el Congreso, puede hacer auditorías presupuestales y al desempeño de las agencias reguladoras independientes (sin excepción). Los aspectos principales que guían a este tipo de auditorías son básicamente tres: vigilar que el uso de recursos públicos se 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

²⁵ OECD (2004), *op. cit. supra* nota 19, pp. 35-37.

que coadyuven en el respaldo y vigilancia de las decisiones relacionadas con las políticas. Estos órganos de consulta, normalmente integrados por representantes del gobierno, del sindicato, 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 únicos ejemplos, de entre las agencias analizadas 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 para resolver asuntos en materia de acceso a la información por el pleno del IFAI. Para otras agencias reguladoras, las decisiones son consideradas como el resultado de deliberaciones administrativas, y como tales, no son sujetas de ser públicas hasta que no se toma la decisión final. A pesar de que tales decisiones se toman en condiciones de absoluta independencia (en relación con los secretarios de estado), se podría construir un argumento más sólido en el sentido de que a través de las audiencias públicas o mecanismos similares se lograría una mayor publicidad.

Proceso de consulta pública y justificación de decisiones. Las obligaciones de transparencia en materia de publicación de resoluciones específicas de las autoridades reguladoras 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 sólo publica extractos de ellas. La legislación de la CRE y de la Cofemer hace 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 la transparencia, ya que permiten a las partes interesadas cuestionar 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 reformar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en el año 2000, obligando a todas las agencias a elaborar manifestaciones de impacto regulatorio (explicando las alternativas consideradas, fundamentos jurídicos, justificación de las acciones regulatorias específicas, consulta pública y cuantificación de costos y beneficios, en un formato en línea) 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 para algunas resoluciones en 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. La MIR, (que es como la ley en México designa al análisis de impacto regulatorio) es uno de los pilares del programa de mejora regulatoria en México. Como se mencionó anteriormente, 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 las autoridades reguladoras independientes). Los anteproyectos y la MIR se hacen públicos y se someten a consulta pública en el portal de internet de la Cofemer. En México, el principal objetivo de la MIR es analizar, a través de procedimientos analíticos y transparentes, los siguientes aspectos:

- La identificación de los problemas 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 modifican las regulaciones y para propiciar la discusión objetiva de las ventajas y desventajas de los anteproyectos. Debido a que la MIR fue implementada por una agencia reguladora horizontal, la Cofemer, y a que es aplicable a todos los actos administrativos de carácter general emitidos por otras agencias reguladoras sectoriales, se puede considerar, en esencia, como un órgano de tercera instancia, 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 mismas secretarías de estado, intervengan 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 permitir la participación

pública.²⁶ Asimismo, el grado de éxito de la MIR como instrumento de rendición vertical de cuentas depende de que los mismos particulares demanden una mayor calidad de las MIR.²⁷

Acceso a la información. Antes de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI), no existían mecanismos centralizados, instituciones o procedimientos para proporcionar sistemáticamente a los ciudadanos acceso a la información en posesión del gobierno. Una consulta a nivel nacional en materia de transparencia y acceso a la información en el 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 consolidación de la democracia en México. La falta de esa ley limitó la posibilidad de establecer una relación más equilibrada entre la sociedad y el gobierno. Es más, su ausencia se tradujo en barreras para la evaluación efectiva de las acciones gubernamentales, lo cual redujo la posibilidad de que el sector público tuviera incentivos para rendir cuentas y facilitó la corrupción.

La ley establece un procedimiento para asegurar el derecho de los ciudadanos para acceder a los documentos gubernamentales, y precisa cuáles son los criterios excepcionales 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 tener disponible permanentemente en línea cierta información gubernamental. 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. Estas obligaciones legales son una parte sustancial de la ley, ya que pueden reducir significativamente 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 consistente con uno de los principales objetivos de la ley: promover la evaluación del desempeño gubernamental,

²⁶ Además, 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.

²⁷ En la práctica, la calidad de las MIR es muy diversa (Cofemer, 2004).

resaltando la rendición vertical de cuentas y la participación democrática de la sociedad.

Todas las autoridades reguladoras independientes están sujetas a la ley de acceso a la información, y en la práctica reciben un importante número de solicitudes de información. Un gran porcentaje de estas solicitudes han sido concedidas (ver Tabla 3).

T A B L A 3
NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A LOS ORI²⁸ 2003-2004

AGENCIA	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN 2003-2004*	ACCESOS CONCEDIDOS 2003-2004*	% DE ACCESO 2003-2004
CFC	189	164	86.7
COFEMER	78	73	93.5
COFETEL	468	391	83.5
CRE	117	112	95.7
IFAI	909	818	89.9

²⁸ Órganos Reguladoras Independientes.

Conclusiones

Existe una clara relación entre independencia y rendición de cuentas. La verdadera independencia sólo se puede alcanzar a través de mecanismos sólidos de rendición de cuentas para asegurar que las instituciones sigan el mandato por el cual fueron creadas. Del mismo modo, los mecanismos para la rendición de cuentas refuerzan la independencia de las autoridades reguladoras debido a que una política transparente y un ambiente regulatorio reducen la posibilidad de que exista interferencia política o captura regulatoria.

En el caso particular de México, cuando se crearon las primeras autoridades reguladoras independientes, la discusión giraba en torno a la necesidad de que fueran realmente independientes, y a la resistencia de los titulares de las secretarías de estado correspondientes para delegar poder real a estas nuevas entidades. Esta discusión opacó el hecho de que la verdadera independencia sólo podría alcanzarse a través de la ruptura del vínculo de la rendición vertical de cuentas con los secretarios y de la implementación de mecanismos claros de rendición de cuentas. Este hecho explica parcialmente el diseño heterogéneo de las autoridades reguladoras.

Fue con la introducción de políticas horizontales, como las de mejora regulatoria y acceso a la información, que se fortalecieron los mecanismos de rendición de cuentas para las autoridades reguladoras. Este hecho contribuyó indirectamente a su independencia y resaltó sus límites. Cuando las justificaciones de las decisiones regulatorias individuales deben ser sometidas a la revisión de una tercera instancia y al escrutinio público, y las responsabilidades de tomar decisiones regulatorias y sobre políticas están claramente asignadas, el riesgo de que emitan resoluciones incongruentes se reduce considerablemente. Esto resalta la importancia de contar con mandatos legales precisos y bien enfocados.

La lección es clara. Un buen diseño de autoridades regulatorias debe considerar explícitamente, como variables dependientes, tanto a la independencia como a la rendición de cuentas. La falta de rendición de cuentas reduce la independencia y la hace más inalcanzable al no existir parámetros claros por los cuales se pueda evaluar el desempeño de los reguladores.

Como se demostró en el marco teórico, existe una gran diversidad de instrumentos para la rendición de cuentas disponibles para quienes hacen las políticas. La selección más eficiente de la mezcla de instrumentos dependerá en gran medida de la composición particular de la institución y del entorno legal en el cual se vayan a crear las agencias reguladoras. Lo importante es considerar las diferentes instituciones y sus respectivas capacidades técnicas para asegurar una adecuada supervisión del desempeño regulatorio, sin comprometer la independencia de los reguladores. La matriz presentada es un intento para evaluar el grado de rendición de cuentas global de las instituciones

reguladoras. Puede servir como una lista preliminar de los factores que se deben tomar en consideración para el diseño institucional.

En el caso de México, la matriz claramente muestra algunos progresos en el diseño de las autoridades reguladoras a lo largo del tiempo, y ayuda a identificar ventanas de oportunidad para realizar mejoras. También muestra que el establecimiento de autoridades reguladoras horizontales, como la Cofemer y el IFAI, han conseguido conjuntamente mejoras importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas que difícilmente hubieran podido alcanzar de manera individual. Esto coincide con la intención que está detrás de la creación de una autoridad horizontal de competencia de estandarizar la regulación para propiciar que los mercados sean competitivos. La otra ventaja de las agencias reguladoras horizontales, o multisectoriales, es que son menos susceptibles de verse involucradas en situaciones de influyentismo político.

Al final, incluso las estrategias mejor diseñadas para la rendición de cuentas regulatoria pueden resultar inútiles si no se acompañan de agentes capaces a los que les rindan cuentas. La rendición de cuentas es un proceso social y político continuo que involucra a múltiples agentes con intereses diversos. Particularmente, en el caso de la rendición vertical de cuentas “del inferior al superior” es primordial que exista una adecuada diversificación de agentes e intereses, con el fin de asegurar que los intereses de la sociedad sean atendidos de la mejor manera. Esto puede traer aparejada, en países en transición como México, la necesidad de que las propias agencias construyan esa amplia base de soporte social a su misión.