
La legitimidad democrática del Estado regulador. Mecanismos y prácticas para legitimar la acción regulatoria.

*The democratic legitimacy of the regulating State.
Mechanisms and practices to legitimize regulatory action.*

BOLÍVAR GERARDO III PORTUGAL CELAYA

University Pompeu Fabra

ORCID: 0000-0002-5036-8685

Fecha de recepción: 17 agosto 2020

Fecha de aceptación: 25 septiembre 2020

RESUMEN: A finales del siglo pasado los Estados nacionales registraron una serie de transformaciones institucionales dentro de las cuales cobró notoria importancia la globalización de agencias reguladoras. Su difusión se experimentó en una importante diversidad de sectores económicos y sociales, de ahí que se hablara del surgimiento de estados reguladores. Pero con la difusión de este modelo institucional, aparecieron críticas a su falta de legitimidad democrática, desplazada por la prevalencia de una racionalidad técnica y especializada que aleja decisiones públicas del ciclo político. Frente a este cuestionamiento, las agencias reguladoras tuvieron que adaptarse a contextos democráticos y procesos de democratización en los que necesitaron desarrollar e incorporar prácticas de rendición de cuentas que suavizaran su alejamiento de la sociedad y de la política. En este artículo se presenta una revisión esquemática del surgimiento del Estado regulador y la difusión de agencias reguladoras. Posteriormente se presentan algunos apuntes sobre el debate en torno a su legitimidad democrática. Seguido de lo cual, se revisa la tensión entre autonomía y rendición cuentas. Se concluye con una revisión de literatura sobre la forma en la que se incorporó la rendición cuentas, sus mecanismos formales e informales mediante los que las agencias reguladoras se relacionan con sus audiencias. En general se argumenta que los mecanismos de rendición de cuenta potencialmente democratizan procesos y deci-

siones regulatorias en clave deliberativa, pero estos no deben reducirse al despliegue formalista de los mecanismos de rendición de cuentas, por el contrario, se necesita saber a quién le rinden cuentas los reguladores, de manera que puedan observarse las asimetrías de poder entre sus audiencias. Más aún, la re-legitimización del Estado regulador no debe reducirse a las prácticas de rendición de cuentas, es necesario revisar nuevos caminos como mecanismos representativos que pueden mejorar la legitimidad de las agencias reguladoras.

ABSTRACT: At the end of the previous century, states experienced several institutional transformations within which the globalization of regulatory agencies gained notorious importance. Its diffusion was registered in an important diversity of economic and social sectors, hence the talk of the emergence of regulatory states. But with the diffusion of this institutional model, criticisms appeared questioning its lack of democratic legitimacy, displaced by the prevalence of a technical and specialized rationality that distances public decisions from the political cycle. Faced with this questioning, the regulatory agencies had to adapt to democratic contexts and democratization processes in which they needed to develop and incorporate accountability practices that softened their distance from society and politics. This article presents a schematic review of the emergence of the regulatory state and the spread of regulatory agencies. Later, some notes are presented about the debate around its democratic legitimacy. Following which, the tension between autonomy and accountability is reviewed. It continues with a literature review on the way in which accountability was incorporated, its formal and informal mechanisms through which regulatory agencies interact with their audiences and concludes with a brief commentary on the Mexican case. Overall, it is argued that accountability mechanisms can potentially democratize regulatory processes and decisions in deliberative terms, but that this cannot be a formalistic accountability, rather it is needed to know who regulators are accountable to, so power asymmetries among audiences can be observe. Furthermore, the re-legitimazation of the regulatory state should not be reduced to accountability practices, it is need to review new paths of representative mechanisms as a way to enhance the legitimacy of regulatory agencies.

PALABRAS CLAVE: *Estado regulador, legitimidad democrática, rendición de cuentas, agencias reguladoras.*

KEYWORDS: *Regulatory state, democratic legitimacy, accountability, regulatory agencies.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Globalización y legitimidad del Estado regulador. 1. Las agencias reguladoras como instituciones contramayoritarias. 2. Del problema de la legitimidad al de la tensión entre autonomía y rendición de cuentas. II. La incorporación de la rendición de cuentas en el análisis de la regulación. 1. Relaciones y prácticas de rendición de cuentas en la actividad regulatoria. IV. Breve apunte sobre la investigación de la rendición de cuentas y agencias reguladoras en México. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas normativos y prácticos de la configuración institucional y política en la expansión del Estado regulador, en general, y de las agencias reguladoras, en particular, ha sido la construcción de su legitimidad. Si la legitimidad del Estado regulador no se construye a partir de la representación democrática, delegando así el legislador su mandato a organizaciones alejadas del ciclo político y de la órbita del ejecutivo con amplios márgenes de autonomía para decidir sobre asuntos de interés público, entonces, reviste una gran importancia preguntarse ¿cómo se legitima su regulación?

La pregunta sobre la legitimidad del Estado regulador configuró las coordenadas del debate académico a finales de la década del siglo pasado. Las primeras aproximaciones a el problema de la legitimidad enfatizaban una legitimidad técnica de la que los órganos representativos y los poderes ejecutivo y judicial carecen. Así, la especialización en asuntos de alta complejidad técnica asociados a la actividad cotidiana de los agentes económicos y sociales requería de la atención de burocracias con capacidades para regular y vigilar el cumplimiento de las normas regulativas. Este tipo de respuestas al problema de la legitimidad resultaron insuficientes y enfrentaron críticas por quienes señalaron la importancia de mantener con-

troles democráticos sobre la actividad de los reguladores. De ahí que se buscaran desarrollar mecanismos institucionales que acercaran a los reguladores a sus audiencias públicas y privadas, esto es, que rindieran cuentas a propósito de sus procesos decisionales y sobre los resultados de su acción pública. Desde algunas perspectivas se fue incluso más allá al llamar la atención sobre el potencial democratizador que pueden jugar las agencias reguladoras en la producción de las políticas.

En este artículo se hace una revisión del debate en torno a la legitimidad del Estado regulador con el propósito de mostrar la forma en la que la regulación y la rendición de cuentas se intersectan para crear procesos regulatorios más abiertos, sujetos al escrutinio de los grupos sociales y a partir de los cuales se pueden construir condiciones para democratizar y relegitimar la acción pública del Estado regulador. En las siguientes páginas reviso la difusión de las agencias reguladoras en las últimas décadas y la consecuente globalización del Estado regulador. Posteriormente, presento la discusión sobre el déficit de legitimidad democrática de este modelo institucional y las tensiones que se producen en el seno de su diseño institucional cuando se integran los principios de rendición de cuentas y la autonomía. A continuación, se ofrece una aproximación analítica que ha influido de manera importante el análisis de la rendición de cuentas en la regulación, resaltando la importancia de la interacción de mecanismos formales e informales en la práctica regulativa. Se concluye con algunos comentarios sobre el potencial y límites de la rendición cuentas para democratizar la actividad de los reguladores.

II. GLOBALIZACIÓN Y LEGITIMIDAD DEL ESTADO REGULADOR

Una de las transformaciones y tendencias de cambio institucional más visibles en la gobernanza del capitalismo al inicio de este siglo fue la difusión de agencias reguladoras independientes. De acuerdo a los datos en los que Levi-Faur y Jordana (2006) obser-

van el comportamiento temporal de la ola de creación de agencias reguladoras a finales del siglo pasado, tan solo entre 1979 y 2002, se pasó de 43 agencias reguladoras (primordialmente en el sector financiero) a 134 (en una diversidad de sectores económicos y sociales), de las cuales en aquel momento 119 contaban con autonomía.

Como apuntan ambos autores, con estos datos: “[...] comprobamos que el diseño institucional propio de la gobernanza reguladora por medio de agencias autónomas... [paso de] *mejor práctica* hasta devenir hoy en una institución hegemónica basada en una nueva convención de la gobernanza económica” (2006: 5).

Debido a esta expansión vertiginosa es que se volvió un lugar común hablar en diversas geografías sobre el surgimiento del Estado regulador (Seidman y Gilmour 1986; Majone 1997; Moran 2003, Braithwaite 2006, Levi-Faur y Jordana 2006; Dubash y Morgan 2013). El Estado regulador supone una construcción de arreglos institucionales policéntricos que, en definitiva, van más allá de la creación de agencias reguladoras (Majone 1997; Prosser 2010; Levi-Faur 2013), pero, qué duda cabe, las agencias reguladoras son por ahora su institución más conspicua (OECD 2002: 91). El análisis global de esta forma estatal revela que existen importantes variedades asociadas a las tradiciones administrativas nacionales (Bianculli *et al.* 2013), la forma en la que se trasplantan y adaptan a los ordenamientos jurídicos, las lógicas sectoriales y sus redes de políticas. Con todo, la evidencia es contundente: el modelo de agencias públicas con tareas regulatorias experimentó su propia globalización (Jordana *et al.* 2018).¹

El éxito de la difusión de este modelo institucional ha tenido consecuencias no solamente para la gestión de las economías de mercado sino también para la estructura del Estado en su conjunto, esto es, una transformación estatal. La difusión de agencias reguladoras alrededor del mundo modificó el panorama de la de-

¹ Un dato: en el mundo existen al menos 799 agencias en 115 países y 17 sectores de políticas (Ackerman 2000, 2007).

legación de amplios poderes públicos que antaño se circunscribían a la regulación a la lógica del ciclo político-electoral, pero con la ampliación de mercados mediante privatizaciones y liberalizaciones —especialmente en ámbitos donde predominaban empresas estatales de servicios públicos—, amplias parcelas del poder regulatorio gradualmente fueron saliendo de las esferas tradicionales de los poderes públicos clásicos para constituir, como sugiere Bruce Ackerman (2000; 2007), una suerte nueva división de poderes.

En la literatura que ha estudiado procesos de delegación en contextos democráticos, se plantean al menos tres argumentos que explican en alguna medida los procesos de delegación regulatoria en las agencias independientes: 1) El argumento de la credibilidad o compromisos creíbles, 2) el argumento de la incertidumbre política y 3) el argumento de las dinámicas entre instituciones políticas y los jugadores con capacidad de veto (Gilardi 2005: 1).

En cualquiera de los tres escenarios que nos coloquemos, el hecho es que el incremento en la desconfianza pública en las instituciones representativas y, en general, en la política, llevó a la búsqueda de fórmulas que permitieran, al menos normativamente, asegurar una mayor consistencia temporal y credibilidad de las políticas a través de instituciones no mayoritarias (Majone 1994; Thatcher y Stone Sweet 2002). Es en este contexto en el que se enmarca la aparición y difusión de las agencias reguladoras como actores estatales relevantes. Su aparición en la esfera pública no solo implicó diversos desafíos en términos del desarrollo de sus capacidades institucionales, también despertó crítica, en breve, sobre su falta de legitimidad democrática (Majone 1997).

1. Las agencias reguladoras como instituciones contramayoritarias

Frente a la creciente importancia del surgimiento de instituciones alejadas de los ciclos político-electorales, en términos de Vibert (2007): el *ascenso de los no elegidos*, diferentes posturas se han abierto paso en el debate europeo en torno a la justificación de la

legitimidad de estas nuevas formas de gobernanza (Follesdal 2011; Majone 2000, 2014; Maggeti 2010).

Siguiendo a Majone (1994), el argumento más comúnmente aceptado para justificar una suerte de nueva división de poderes en la que el poder regulativo cobra autonomía consiste, básicamente, en que el núcleo de su legitimidad no puede surgir de la opinión pública sino de capacidad técnica y especialización que desarrollen las agencias para afrontar temas complejos de la agenda pública. Desde este punto de vista, para solucionar los problemas ocasionados por los fallos o límites del mercado no basta la determinación de mayorías políticas para construir la legitimidad de la regulación.

Esto es así para Majone (1997) porque cuando se definen las normas de la política regulativa donde están en juego aspectos de alta complejidad técnica, como la regulación del medio ambiente, de alimentos, de salubridad o de telecomunicaciones, la legitimación de la pertinencia de tal o cual regulación suele centrarse en discursos científicos, reduciendo el peso de las valoraciones de la opinión pública. En breve, el núcleo detrás de la legitimación de la acción del Estado regulador se da en términos tecnocráticos y bajo la lógica de una racionalidad contramayoritaria.

Desde el punto de vista histórico, el argumento de Majone es consistente con estudios más recientes como *Democracy and the Origins of the American Regulatory State*. En esta obra, Samuel DeCano (2015) argumenta que desde la historiografía estadounidense se suele asumir que el surgimiento del Estado regulador fue una respuesta institucional a las demandas populistas y progresistas en la vida pública de aquel país a finales del siglo XIX y principios del XX. Lo cierto es que, para este autor, las primeras agencias reguladoras en Estados Unidos —de manera paradigmática la *Interstate Commerce Commission*— en su origen fueron más bien una respuesta pragmática del gobierno federal con la que alejaban decisiones regulativas de las demandas de la opinión pública y las presiones populares, al tiempo que se creía evitar la concentración de importantes poderes en el Ejecutivo.

En breve, fue el temor a que las demandas democráticas colisionaran con las necesidades del desarrollo de mercados lo que llevó al Congreso estadounidense a delegar tareas típicamente de la administración a agencias reguladoras independientes. Sin embargo, como muestran la historia del Estado regulador estadounidense en sus distintas etapas (Rabin 1986) y, más recientemente, estudios comparados de agencias reguladoras en países en desarrollo (Dubash y Morgan 2013), la actividad regulativa por más que se le pretenda alejar del ciclo político no puede estar exenta de ciertos grados de politización.

Es simplemente ingenuo pensar que una decisión —por ejemplo, cuál es la forma de intervención pública apropiada en terminado contexto— este exenta de juicios de valor y que no tenga implicaciones sociales y políticas, esto es, una distribución de costos y beneficios entre los diversos grupos sociales y sujetos/destinatarios de la regulación en cuestión (Yeung 2004: 30). Por tanto, construir una imagen cándida en la que la regulación y la política pueden separarse, dejando exclusivamente a expertos la toma de decisiones, puede resultar peligroso para justificar la legitimidad de las políticas regulativas, acaso porque al final no dejan de ser decisiones públicas y, qué duda cabe, políticas (Yeung 2010: 87). Distinto es que, como explican Hancher y Moran, se pueda hablar en el espacio regulativo de *alto nivel* y *bajo nivel* de política. Se trata, en todo caso, de ámbitos de la regulación sujetos a distintos grados e intensidades en las luchas políticas, en los que invariablemente se entrelaza la técnica con el entorno político y social.

Otra forma de acercarse a la cuestión de la legitimidad de las políticas de regulación es la que ofrece Fritz Sharpf (1999) a propósito del debate europeo en torno a la integración económica y la delegación de poderes regulatorios en entes supranacionales con funciones eminentemente de regulación como la Comisión Europea. Scharpf plantea una tipología más o menos simple e intuitiva sobre las formas en las que la autoridad se puede legitimar. Por un lado, se encuentra la legitimidad de origen democrática (*input*

oriented legitimization) que enfatiza la idea del gobierno *del* pueblo. En contraste, la legitimidad orientada a resultados (*output oriented legitimization*) enfatiza la idea del gobierno *para* el pueblo. La legitimidad orientada a resultados está atada a su capacidad de resolver problemas de acción colectiva que dejados a los individuos o las instituciones representativas no sería posible gestionar.

El Estado regulador es, siguiendo esta línea argumentativa, un arreglo institucional de intervención colectiva que centra el principio de su legitimidad en la obtención de resultados. Lo que no quiere decir que pueda aislarse del todo de algún tipo de control democrático, de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y frenos y contrapesos que garanticen su legitimidad en clave democrática, sin que eso suponga necesariamente una obstrucción o parálisis de las ventajas que, en principio supone, operar en temas de cierta complejidad técnica con un alto grado de autonomía.

En definitiva, la regulación siempre implica decisiones distributivas que definen ganadores y perdedores entre los diversos grupos sociales y, por tanto, la justificación en términos estrictamente tecnocráticos resulta insuficiente (Yeung 2004; Veggeland 2009; Follesdal 2011). Desde esta perspectiva, el déficit de legitimidad democrática con el que surgen las agencias reguladoras ha sido hasta hoy el problema normativo más significativo en la construcción del arreglo político-institucional del Estado regulador. De ahí que existan diversos intentos por buscar y desarrollar mecanismos alternativos que respondan a la frágil legitimidad que implica delegar decisiones políticas con altos impactos redistributivos a organizaciones que se les aísla del proceso político y de los mecanismos de control democrático (Maggetti 2011).

2. *Del problema de la legitimidad democrática al de la tensión entre autonomía y rendición de cuentas*

La respuesta al problema de la legitimidad democrática del Estado regulador necesariamente pasaba por combinar un diseño institucional en el que las agencias al tiempo que recibían amplios

niveles de autonomía se sujetaran a mecanismos de rendición de cuentas frente a los poderes públicos y la ciudadanía. Pero ¿qué tanta rendición de cuentas es deseable si se pretende que las agencias reguladoras se desempeñen con mayor efectividad en sus tareas? ¿Cómo encontrar un equilibrio virtuoso entre la legitimidad democrática vía la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y su legitimidad técnica que se cristaliza a través de un mandato que les dota de independencia política?

Se trata de una combinación institucional compleja que, de no encontrarse un equilibrio, puede producir múltiples tensiones. Se pueden desvirtuar las ventajas de este tipo de diseño institucional para consolidar reguladores más efectivos o crear islotes del Estado que pueden detentar poderes en detrimento de las aspiraciones e intereses de las mayorías. Es necesario, pues, encontrar arreglos institucionales en los que el discurso científico y el político, la técnica y la política, pese a sus evidentes tensiones, no se construyan como campos antagónicos. En este sentido, las agencias reguladoras son un campo fértil para explorar y observar a través de su desarrollo institucional el uso que hacen de las prácticas de rendición de cuentas para sustraer lecciones y experiencias. Desde esta perspectiva, para articular ambos dispositivos institucionales, es necesario pasar del plano de lo normativo al de lo empírico.

De entrada, cabe señalar, que, desde el punto de vista empírico, existe evidencia que nos muestra que al incrementar la atención en la rendición de cuentas como valor público e institucional se pueden ocasionar daños colaterales y efectos negativos en otros valores públicos igualmente importantes, como la efectividad, la eficiencia, la confianza y el aprendizaje (Bovens y Shillemans 2014). Por otra parte, es innegable que las agencias no por el hecho de ser independientes se encuentren aisladas de fuertes presiones de grupos de interés. Todo lo contrario: sabemos que el proceso y la negociación de las políticas de regulación si acaso se traslada a otra arena institucional (Morgan y Dubash 2013; Jordana y Rosas 2014) en la que la interacción de los actores que influyen en la

regulación se enfrentan al arribo de nuevos grupos de interés a la política regulatoria (Thatcher y Stone Sweet 2002) alterando y modificando sus resultados.

Es así que, en un escenario en el que típicamente existirán altas presiones de grupos de interés por influir en la regulación, en muchos casos de poderosos grupos industriales, se hace aún más necesario encontrar fórmulas en las que las agencias —a la par de la autonomía de la que gozan— se sujeten a estructuras institucionales de rendición de cuentas (Majone 1997), en otras palabras, que se establezcan mecanismos de legitimidad procedimental y controles democráticos (Maggeti 2010). De allí que, inevitablemente, esta fórmula suponga tensiones entre los arreglos de autonomía y rendición de cuentas (Scott 2000; Black 2007).

Se trata, pues, de un arreglo institucional con sus propios riesgos y al mismo tiempo es un mecanismo necesario para evitar actitudes complacientes y perjudiciales en el desempeño de las agencias reguladoras y, por tanto, en los resultados que la sociedad espera de éstas (Black 2012). Importa, pues, poner atención a las dinámicas en las que de hecho se da la rendición de cuentas. Lo que supone pasar, como ha explicado Julia Black (2008), de las grandes discusiones normativas a las preguntas que, con una impronta realista, nos ayuden a entender las dinámicas que plantea en la práctica la tensión entre delegación y rendición de cuentas en la gobernanza regulativa.

II. LA INCORPORACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN

Hasta aquí es clara la importancia que juega la rendición de cuentas en la discusión del Estado regulador como una respuesta a sus déficits de legitimidad democrática. Menos claro es cómo se incorpora el análisis de la rendición de cuentas en la actividad de las agencias reguladoras independientes. El giro de la investi-

gación hacia esta dirección implica desarrollar herramientas conceptuales que nos permitan entender la interacción entre los dos componentes: la regulación y la rendición de cuentas. Para abordar esa relación es necesario articular un marco analítico desde el que se distingan mecanismos de rendición de cuentas y su incorporación al marco institucional.

Un primer problema en el ámbito del estudio de las agencias reguladoras y la rendición de cuentas es el de la claridad conceptual. El concepto de rendición de cuentas con el tiempo se ha expandido en una miríada de nociones confusas (Mulgan 2000), lo que consecuentemente ha provocado su estiramiento conceptual (Sartori 1970). De aquí que se dificulta —y seguramente obscurece— la posibilidad de construir evaluaciones empíricamente adecuadas (Bovens 2010). Importa tener una noción de rendición de cuentas más acotada que pueda capturar empíricamente los mecanismos que se dan en la arena regulativa.

En el caso de los estudios que analizan empíricamente la actividad regulatoria de las agencias y su uso de mecanismos de rendición de cuentas, la definición de Bovens ayuda a tener una mirada más analítica. Entiende a la rendición de cuentas como un mecanismo específico mediante el que se establece una “relación entre un actor y su foro, en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, mientras que el actor puede enfrentar consecuencias” (2007: 450).

El concepto es útil para capturar las dinámicas de las prácticas de rendición de cuentas entre las agencias y su foro, lo que a su vez permite observar en qué medida la rendición de cuentas se ha desplegado como un principio capaz de fortalecer, en su caso, la legitimidad democrática del Estado regulador. Por supuesto, aquí no pretendo entrar a este tipo de valoración sino simplemente ceñirme a mostrar la importancia que juega la rendición de cuentas en la actividad regulatoria a propósito de los cuestionamientos sobre déficits democráticos al Estado regulador.

A partir de aquí es importante diferenciar dos puntos temporales en los que se pueden desarrollar dinámicas entre las agencias reguladoras y su foro: el primero, es el momento en el que la agencia y el régimen jurídico de rendición de cuentas es establecido, el segundo, se da cuando ambos entran en operación en el trabajo cotidiano, esto es, su efectividad de facto (Biela y Papadopoulos 2014). La distinción es importante porque la diferencia entre una agencia que se crea en un momento en el que no se ha desarrollado un régimen de transparencia y rendición de cuentas puede tener efectos sobre las prácticas que desarrolla la agencia (Koop 2011).

Dos ejemplos pueden ilustrar este punto en un contexto histórico como el mexicano. Si la agencia reguladora es creada en un período en el que predomina un régimen político autoritario, la delegación pueda ser más débil hacia las agencias reguladoras, su legitimidad es justificada más en una lógica eminentemente tecnocrática, con bajos o nulos niveles de rendición de cuentas hacia su foro. Por el contrario, en un escenario de democratización, si la agencia reguladora se crea en un momento en el que los mecanismos de rendición de cuentas adquieren importancia y se van institucionalizando paulatinamente en el ordenamiento jurídico, se puede esperar un proceso regulatorio que busca legitimar sus decisiones con un mayor acercamiento hacia su foro y audiencias.

Ahora bien, si ya ha sido institucionalizado, esto es juridificado el régimen de rendición de cuentas, se puede asumir que las relaciones entre la agencia y su foro conforman el régimen de rendición de cuentas a través del cual se agrega el efecto conjunto de toda la cadena de relaciones de la agencia, estructurando redes complejas de pesos y contrapesos institucionales (Scott 2000: 55).

Usualmente estas redes institucionales de rendición de cuentas en las que operan las agencias han enfatizado el análisis de los mecanismos institucionales ascendentes y horizontales, especialmente en la importancia de las participaciones que tienen los canales gubernamentales y legislativos en el proceso de control o supervisión de las actividades de las agencias reguladoras (Lodge 2004).

En otras palabras, enfoques en los que predomina la concepción de las relaciones agente-principal (Bianculli *et al.* 2015).

Sin embargo, para entender, en el contexto de las agencias, las dinámicas y prácticas de los regímenes de rendición de cuentas se necesita incorporar en el análisis tres direcciones en los que éstas se despliegan: 1) a través de relaciones ascendentes, de tipo agente-principal —típicamente en esta dirección se registra la relación entre agencias reguladoras con el congreso y el ejecutivo—; 2) a través de relaciones horizontales (típicamente relaciones entre agencias, esto es, intergubernamentales) y 3) a través de relaciones descendentes —típicamente con los regulados, asociaciones de usuarios y ciudadanos— (Bianculli *et al.* 2015)

Según García Juanatey *et al.* (2017), la rendición de cuentas en la dimensión ascendente se refiere a los mecanismos con los que las agencias reguladoras informan a un actor que tiene la capacidad legal y la capacidad de exigir explicaciones para las acciones de esa agencia y puede imponer castigos si se niega a cumplir.

Mientras que los mecanismos de rendición de cuentas *descendientes o hacia abajo*, suponen diversos mecanismos formales o informales de relaciones con los ciudadanos, los usuarios y regulados, en tanto que las interacciones de rendición de cuentas horizontales suponen relaciones entre organizaciones públicas —nacionales e internacionales— en los que no existen formalmente elementos de control jerárquico (Bianculli *et al.* 2015).

Ahora bien, dentro de estas tres direcciones (ascendente, horizontal y descendente), en tanto la rendición de cuentas adquiere una dimensión relacional en la actividad de las agencias reguladoras, se deben distinguir mecanismos y prácticas formales e informales.

III. RELACIONES Y PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ACTIVIDAD REGULATORIA

En la aproximación a la rendición de cuentas planteada, es relevante ir más allá del análisis de los mecanismos formales de rendición de cuentas. La razón es evidente. En el análisis institucional sabemos desde hace tiempo que los actores responden a una mezcla de incentivos formales e informales (North 2006). En el campo de la gobernanza de la regulación, recientes estudios han demostrado la utilidad de pasar del derecho y el análisis legal a la investigación empírica de las prácticas de rendición de cuentas (Busuioc 2013), ampliando así las posibilidades de entender las implicaciones de los regímenes de rendición en el fortalecimiento y efectividad de las agencias.

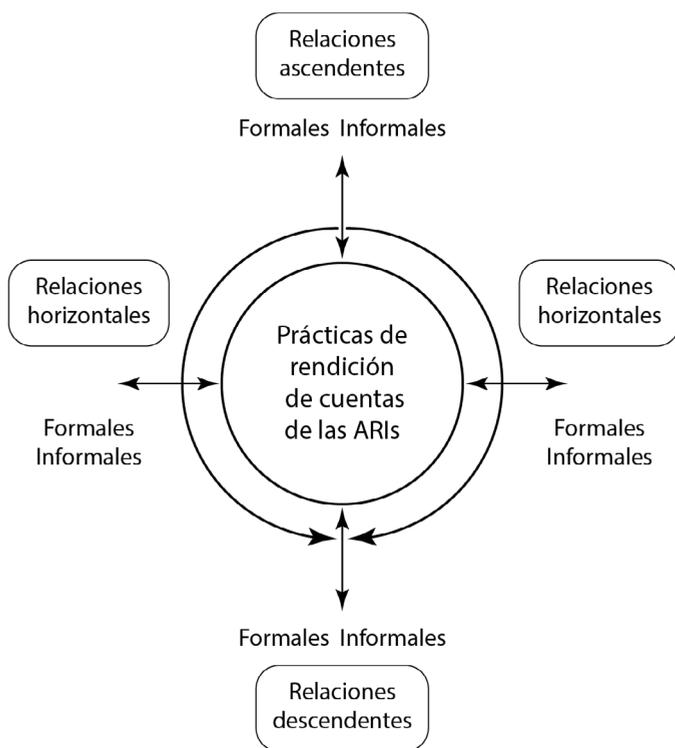
Con esto no se quiere decir que las reglas formales no importen, simplemente se dice que siendo necesarias son insuficientes para capturar las relaciones de rendición de cuentas que se establecen entre las agencias reguladoras y sus foros. Si éstas las entendemos como relaciones de poder, es necesario capturar la interacción entre la dimensión formal e informal de la rendición de cuentas. Como explica con un ejemplo elocuente Julia Black (2012), una cobertura periodística crítica de los medios de comunicación puede ser más efectiva para causar la renuncia de un regulador sin que necesariamente se activaran o necesitaran procedimientos formales de remoción por la evaluación de su desempeño. Las implicaciones de mirar así la intersección entre rendición de cuentas y agencias no son menores. A través de esta aproximación también se posibilitan observaciones sobre la dimensión informal de la independencia (Gilardi 2005) con la que en principio se justifican las ventajas de crear y delegar poderes a las agencias reguladoras.

Además, la idea de la interacción entre lo formal e informal, también tiene eco en el argumento que Dubash y Morgan (2013) presentaron en su libro sobre regulación y desarrollo en sectores de infraestructura en países del llamado sur global, como India, China, Colombia, Brasil, en el que encuentran que, contrario a la

idea de la regulación como un fenómeno híper juridificado, con una alta dosis de una cultura organizacional legalista y poco flexible, en realidad las agencias reguladoras se suelen mover en un continuo que va de las reglas a los acuerdos, es decir, del derecho a la política.

Por otra parte, conviene recordar que, en el contexto latinoamericano, y mexicano en particular, la presencia en las instituciones de mecanismos informales que articulan y estructuran la vida pública ha sido un componente clave del entendimiento de las trayectorias institucionales de los países de la región (Helmke y Levitsky 2004).

Cuadro 1. Interacción entre las prácticas de rendición de cuentas de las ARIs



Fuente: Portugal y Jordana (2020).

En este orden de ideas, los mecanismos de rendición de cuentas formales se entienden como aquellos que se expresan en términos, fundamentalmente, jurídicos. En contraste, aquellos que se refieren como informales están basados en relaciones interpersonales (Romzek 2015), entendidos como aquellas interacciones que se transforman en convenciones sociales en las que se activan con regularidad y normalidad ciertos patrones de uso informal de rendición de cuentas entre los actores involucrados –por ejemplo, reuniones o intercambios de información–. La relación no necesariamente es dicotómica, de hecho, los mecanismos informales pueden reforzar a los formales y construir relaciones de rendición de cuentas más productivas y constructivas.

No obstante, los problemas entre la agencia y su foro pueden darse cuando predomina un tipo de interacción sobre otra, esto es, una extremadamente formal o informal. También pueden entrar en tensión cuando un mecanismo informal empieza a reemplazar mecanismos formales que distorsionan la lógica pública del proceso de la política regulativa, o bien cuando un mecanismo formal que estaba en el papel se activa y colisiona con una práctica informal. En suma, la relación entre la agencia y su foro a través de las relaciones, mecanismos y prácticas ascendentes, horizontales y descendentes, formales e informales, deben entenderse de manera dinámica con una multiplicidad de configuraciones espaciales y temporales.

El cuadro 1 resume e ilustra el espacio en el que se intersectan las prácticas formales e informales de rendición de cuentas de las ARIs. De nuevo, la idea central es que las relaciones que establece la agencia en la dirección ascendente, horizontal y descendente pueden darse a través de prácticas formales e informales. También ilustra la interacción que estas prácticas pueden tener entre sí.

Pongamos un ejemplo. Supongamos a un usuario de la regulación que a través de un mecanismo formal realiza una solicitud de información sobre el registro de productos farmacéuticos. En el análisis de la información se identifica que existen productos far-

macéuticos con un alto impacto a la salud. El usuario, sea porque tenga interés de entrar con nuevos productos al mercado farmacéutico o porque tiene interés en promover el derecho a la salud y la protección de consumidores, revisa la información, la compara con el registro sanitario de otros países y decide divulgar la información en sus redes sociales. La sensibilidad de la información puede atraer la atención de medios de información. Lo que era una solicitud de información se convierte en noticia.

La información resulta de interés para una comisión legislativa. Si la agencia no tiene relaciones con mecanismos formales claros con los legisladores y se ha mantenido distante de la comisión legislativa que supervisa la política de salud, los integrantes de la comisión legislativa podrían buscar algún mecanismo parlamentario para que los reguladores expliquen la razón por la que se mantienen esos medicamentos en el registro sanitario. Esa interacción a su vez puede hacer que las organizaciones de la sociedad civil denuncien ante tribunales la permanencia de esos medicamentos en el registro sanitario. De manera que una relación en dirección descendente se puede transformar en un asunto público que produce interacciones en la dirección ascendente y horizontal.

Otro ejemplo se puede dar a propósito de consultas públicas sobre la regulación. Supongamos que en la industria financiera el regulador socializa un proyecto de regulación sobre comisiones bancarias con las asociaciones de la banca antes de que el proyecto se presente a consulta pública. El proyecto en un primer momento logra un consenso informal entre regulador y regulados. El regulador hace algunos ajustes al proyecto y finalmente formaliza la consulta pública. En el proceso una organización de representación de los intereses de los usuarios de servicios financieros presenta argumentos en contra de la regulación por el impacto que puede tener para los usuarios. En la consulta la regulación se aprueba sin modificaciones y finalmente el regulador emite la regulación. La asociación impugna la regulación y a partir de ahí se abre un proceso judicial. Para evitar una ola de impugnaciones

que pudieran paralizar la regulación, el regulador hace un nuevo proyecto, se incorporan algunas de las demandas de los usuarios y, finalmente, se aprueba la regulación.

Los ejemplos ilustran bien el tipo de dinámicas que pueden producirse a través de mecanismos y prácticas de rendición de cuentas que activan la cadena de mecanismos formales e informales que la agencia y su foro tienen a su disposición. Pero los ejemplos ilustran también la importancia que juegan los reguladores en la administración de información pública. Las agencias pueden tener responsabilidades sobre la gestión de registros, de concesiones, permisos, licencias, sobre quejas contra los servicios de las empresas o sobre el uso de infraestructura estratégica. De aquí que las prácticas de rendición de cuentas sean tan relevantes para mantener controles democráticos sobre estos cuerpos burocráticos. Así, la rendición de cuentas se constituye en una vía para democratizar y controlar la actividad de las agencias.

IV. BREVE APUNTE SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y AGENCIAS REGULADORAS EN MÉXICO

Las herramientas de rendición de cuentas en México son uno de los componentes de mayor desarrollo institucional durante el período de democratización. Su institucionalización a través de mecanismos como el derecho de acceso a la información pública, auditorías financieras y de desempeño, las consultas públicas, la revisión judicial de la actividad administrativa y regulatoria, entre otras, han compuesto un entramado de reglas e instituciones que aseguran formalmente criterios de rendición de cuentas en la actividad regulatoria. Visto así, podría decirse que en México se cuenta con un marco institucional robusto para llamar a cuentas a las agencias reguladoras, en sintonía con la idea de legitimar la acción regulatoria a través de mecanismos de rendición de cuentas.

En el caso de México la investigación sobre rendición de cuentas y reguladores es todavía escasa. En realidad, el interés por las agencias reguladoras se ha centrado más en el análisis de su autonomía e independencia (Ballinas 2011; CEEY 2009; Dussauge 2016; Jordana 2010). Uno de los pocos estudios que abordan esta cuestión es el de Sergio López Ayllón y Alí Haddou Ruíz (2007). Desde una perspectiva agente-principal, parten de la premisa que la rendición de cuentas es el vehículo para legitimar los déficits democráticos de origen de las agencias. Demuestran que, en el contexto de la transición democrática, el desarrollo institucional y normativo de la rendición de cuentas en el ámbito de la regulación fue importante. Los autores analizan la rendición de cuentas en órganos reguladores autónomos a nivel de diseño y desempeño institucional. Su análisis abarca a la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Concluyen que, la entonces COFEMER y el ya extinto IFAI, contaban con mayor independencia y, al mismo tiempo, mayores mecanismos de rendición de cuentas.

En contraste, encuentran que los reguladores sectoriales tenían menor independencia y estaban menos sujetos a mecanismos de rendición de cuentas. Observan que los órganos que tienen a su cargo mecanismos de rendición de cuentas horizontales como el IFAI y la COFEMER jugaron un papel significativo en el incremento de rendición de cuentas de los reguladores sectoriales estudiados. Sin embargo, al no incorporar y contrastar el análisis de prácticas formales e informales de rendición de cuentas, es difícil conocer en qué medida las agencias internalizaron las prácticas y le dieron un uso estratégico para impulsar sus propias agendas regulatorias.

En ese plano, un estudio sobre agencias reguladoras y rendición de cuentas en México, Portugal y Jordana (en prensa) analizan la trayectoria de los casos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Federal de Protección a los Riesgos Sa-

nitarios (COFEPRIS) y la COFETEL, así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) a propósito del despliegue de mecanismos formales e informales de rendición de cuenta durante el período de desarrollo y consolidación del régimen normativo de la rendición de cuentas. En los tres casos que analizan se identifica el uso formal de los mecanismos generales u horizontales de rendición cuentas, como la consulta pública de COFEMER (ahora CONAMER) y las solicitudes de información pública del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). Sin embargo, cuando se revisan las prácticas informales alrededor de los mecanismos generales se observan prácticas diferenciadas. Un ejemplo interesante que muestran ambos autores es el de la CNBV. La CNBV hace uso de manera formal de las consultas públicas de COFEMER para presentar su regulación a las audiencias, pero previo a presentar por esa vía la regulación tiene mecanismos informales de socialización de la regulación con los regulados y la industria.

Por otra parte, la CNBV ha impulsado innovaciones institucionales de rendición de cuentas como la publicación de sus sanciones a la industria. Un perfil más formalista se observa en el caso de COFEPRIS que, pese a algunos intentos de ensayar mecanismos propios de rendición de cuentas, no suele ir más allá de los mecanismos normativamente establecidos ni cuenta en el período de estudio con innovaciones institucionales relevantes. Como en el caso anterior, cuenta con prácticas propias de intercambio de información principalmente con la industria. El caso de la COFETEL/IFT es interesante y contrasta con los dos anteriores. Si bien, la agencia en su primera etapa mostró fuertes resistencias a incorporar una política de rendición de cuentas basada en los mecanismos formales, con el tiempo la articulación de audiencias con interés en el sector y la politización a la que estuvo sujeta por los intereses en pugna, llevó a que la agencia tuviera una política más activa de rendición de cuentas. Si bien la agencia se caracterizó por una gran porosidad más relacionada con procesos de captura regulatoria que con buenas prácticas de rendición de cuentas, el intercambio de información con el tiempo se fue institucionalizando, incluyendo no solo

a actores de la industria sino también a organizaciones de interés público y de usuarios.

Además, la transición de la COFETEL al IFT fortaleció y amplió la gama de mecanismos de rendición de cuentas con innovaciones institucionales que van más allá de los mecanismos generales que estable el marco institucional general de la rendición de cuentas en México, lo que confirma que las agencias reguladoras pueden ser más proclives y necesitan tener políticas de rendición de cuentas más proactivas. La comparación entre las tres agencias señala la asimetría que existe, particularmente en los casos de la CNBV y la COFEPRIS, entre la participación de la industria en la regulación y los consumidores de esos mercados. La CNBV, por ejemplo, no incorpora a su junta de gobierno la participación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ni tiene canales formales e informales para incorporar los intereses de los usuarios de los servicios financieros. Esta asimetría se encuentra más atenuada en el caso del IFT a nivel de mecanismos y prácticas de rendición de cuentas, sin embargo, tampoco puede decirse que se trata de una relación simétrica sino una en disputa.

Si la rendición de cuentas es el camino para relegitimar la acción pública de las agencias reguladoras, queda, entonces, abierta la pregunta de a ¿quién le rinden cuentas? Identificar las interacciones entre las agencias y sus audiencias es el primer paso para conocer los límites y posibilidades de la rendición de cuentas como mecanismo de legitimación de la regulación. Incluso si las audiencias encuentran un campo más o menos simétrico en su relación con las agencias reguladoras, en mi opinión, la respuesta a déficits democráticos no puede agotarse con la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas. Es necesario pensar en otras vías complementarias que en la literatura internacional han sido menos estudiadas pero que es importante incorporar a la agenda de investigación de rendición de cuentas y regulación.

Un ejemplo interesante de innovaciones institucionales que buscan acercar más a los reguladores a la sociedad es la agencia reguladora de las telecomunicaciones en Francia, la *Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes* (ARCEP). En la integración de su junta ejecutiva se incorporó el principio de paridad de género, una medida que va en la línea de construir agencias más representativas. La idea de agencias reguladoras representativas ha sido poco explorada por la literatura, hace falta más trabajo empírico y conceptual para entender la manera en la que los mecanismos representativos puedan reforzar a la rendición de cuentas como vías de legitimización democrática de los reguladores.

En cualquier caso, la agenda de investigación sobre rendición de cuentas y agencias reguladoras en México es aún incipiente. La prevalencia de los estudios sobre autonomía e independencia de los reguladores han limitado el análisis de esta importante relación en la que se despliega la posibilidad de legitimar la actividad regulatoria.

IV. CONCLUSIONES

Como hemos visto, la globalización del Estado regulador es un fenómeno de transformación institucional con implicaciones importantes para el régimen democrático. Paradójicamente, con algunas excepciones, su difusión en buena parte de los países se consolidó a partir de la llegada de la ola democratizadora de los ochentas del siglo pasado. No obstante, al otorgárseles mandatos con amplios poderes de control sobre actividades socialmente valiosas y operar con relativa independencia del ciclo político-electoral, se dejaba un vacío de legitimidad democrática que puede ampliar el distanciamiento de la sociedad y el Estado, alejar demandas sociales que gestionaban los órganos representativos del Estado, como consecuencia la despolitización de la regulación (Morgan 2014). De ahí que se abriera la puerta para incorporar innovaciones

institucionales que respondieran a este déficit en el diseño institucional de las agencias.

Más allá de la discusión en el plano normativo, es relevante incorporar el análisis de la rendición de cuentas en los procesos normativos que gestionan agencias reguladoras. No solo por lo que significa en términos de apertura de los procesos regulatorios sino también porque existe evidencia que apunta a que un buen uso de los mecanismos, formales e informales, fortalece el papel de las agencias reguladoras frente a su foro. Esto es, no solo se convierte en una vía de legitimización, sino que su independencia formal puede robustecerse frente a otros actores públicos y privados que en algún punto buscan capturar la regulación.

La agenda de investigación en este ámbito es aún incipiente en México. Queda claro que el desarrollo institucional de mecanismos de rendición de cuentas es suficientemente robusto. No obstante, sabemos mucho menos de las prácticas de rendición de cuentas de las agencias y la medida en la que a través de estas construyen estrategias para legitimar su acción pública. Frente a los cuestionamientos que persisten en torno a la autonomía de los reguladores, el estudio de la legitimidad democrática de las agencias reguladoras debe replantearse y no solo reducirse a la incorporación de mecanismos generales de rendición de cuentas. Es necesario ir más allá, conocer a quién efectivamente le rinden cuentas y abordar la conveniencia de incorporar el uso de criterios representativos en la integración de los reguladores.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Bruce (2007): *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica, México, Distrito Federal.

Ackerman, Bruce (2000): “The New Separation of Powers”, en *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, 633-729.

- Ballinas Valdes, C. (2011): *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Palgrave Macmillan.
- Black, Julia (2012): “Calling Regulators to Account: Challenges, Capacities and Prospects”, en *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, núm. 15, octubre, 1-38.
- Black, Julia (2008): “Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes”, en *Regulation and Governance*, núm. 2, 1–28.
- Black, Julia (2007): “Tensions in the Regulatory State”, en *Public Law*, Spring, 58-73.
- Bianculli, Andrea C. et al. (eds.) (2015): *Accountability and Regulatory Governance*, Executive Politics and Governance Series, London, Palgrave Macmillan.
- Bianculli, Andrea C. et al. (2013): “The World of Regulatory Agencies: Institutional Varieties and Administrative Traditions”, en *Jerusalem Paper on Regulation and Governance. Working Papers*, núm. 58, octubre, 1-26. Disponible en: «<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp%2058.pdf>» [Consultado el 10 de septiembre de 2020].
- Biela, Jan y Papadopoulos, Yannis (2014): “The empirical assessment of agency accountability: a regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, núm. 2, 362–381.
- Bovens, Mark (2010): “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, en *West European Politics*, vol. 33, 946-967.
- Bovens, Mark (2007): “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, en *European Law Journal*, núm. 13, 447–468.

- Bovens, Mark y Schillemans, Thomas (2014): “Meaningful Accountability”, en *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Bovens, Mark *et al.*, Oxford University Press, Oxford,
- Braithwaite, John (2008): “The Regulatory State?”, en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Sarah A. Binder *et al.* (eds.), Oxford University Press, Oxford.
- Busuioc, E. Madalina (2013): *European Agencies: Law and Practices of Accountability.*, Oxford University Press, Oxford.
- CEEY (2009): *Evaluación del Desempeño de los Órganos Reguladores en México*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- DeCanio, Samuel (2015): *Democracy and the Origins of the American Regulatory State*, Yale University Press, New Haven.
- Dubash, Navroz K. y Morgan, Bronwen (eds.) (2013): *The Rise of the Regulatory State of the South. Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2016): “Organismos Constitucionales Autónomos y Reforma Administrativa en México”, en *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 477-522.
- Follesdal, Andreas (2011): “The Legitimacy Challenges for New Modes of Governance: Trustworthy Responsiveness”, en *Government and Opposition*, vol. 46, núm. 1, 81-100.
- García Juanatey, Ana *et al.* (2017): “Administrative Innovations and Accountability Failures: The Termination of the Spanish Telecommunications Agency”, en *South European Society and Politics*, vol. 22, 385-404.

- Gilardi, Fabrizio (2005): “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Difussion of Independent Regulatory Agencies en Western Europe”, en *The Rise of the Regulatory Capitalism: The Global Difussion of a New Order*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Sage, vol. 598, marzo, 84-101.
- Hancher, Leigh y Moran, Michael (2002): “La organización del espacio regulativo”, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, trad. Pablo Larrañaga, núm. 17, octubre, 11-41
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2004): “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, en *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, 725-740.
- Jordana, Jacint *et al.* (2018): “Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies”, en *Regulation and Governance*, vol. 12, núm. 4, 524-540.
- Jordana, Jacint (2010): “Autonomous Regulatory Agencies in Democratic Mexico”, en *Law and Business Review of the Americas*, vol.16, núm. 4, 753-780.
- Jordana, Jacint y Rosas, Guillermo (2014): “When do autonomous banking regulators promote stability?”, en *European Journal of Political Research*, vol. 54, núm. 4, 672-691.
- Koop, C. (2011): “Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Saliencie”, en *Journal of Public Policy*, vol. 31, núm. 2, 209-234.
- Levi-Faur, David (2013): “The Odyssey of the Regulatory State: From a ‘Thin’ Monomorphic Concept to a ‘Thick’ and Polymorphic Concept”, en *Law & Policy*, vol. 35, núm. 1-2, enero-abril.

- Levi-Faur, David y Jordana, Jacint (2006): “Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies Across Countries and Sectors”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 29, núm. 4, 335-366.
- Lodge, M. (2004): “Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, Doctrines and Instruments”, en *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (eds.), Cheltenham Edward Elgar Publishing, 124–144.
- López Ayllón, Sergio y Haddou Ruíz, Ali (2007): “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 1, 101-145.
- Maggeti, Martino (2010): “Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review”, en *Living Reviews in Democracy*, 1-9.
- Majone, Giandomenico (2000): “The Regulatory State and its Legitimacy Problems”, en *West European Politics*, vol. 22, 1-24.
- Majone, Giandomenico (1997): “From the Positive State to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, en *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto, 139-167.
- Majone, Giandomenico (1994): ‘The Rise of the Regulatory State in Europe’, en *West European Politics*, vol. 14, núm. 3, 77–101.
- Moran, Michael (2003): *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Mulgan, Richard (2000): “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, en *Public Administration*, vol. 78, 555–573.

- Morgan, Bronwen (2014): “De vuelta a la política: la trayectoria del Estado regulador en los países del Sur”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 60, 5-26.
- North, Douglas (2006): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OECD (2002): *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, París.
- Portugal, Bolívar y Jordana, Jacint (en prensa): *Estrategias de rendición de cuentas de las agencias reguladoras en México: los casos de la CNBV, COFEPRIS e IFT*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Prosser, Tony (2010): *The Regulatory Enterprise. Government, Regulation and Legitimacy*, Oxford University Press, Oxford.
- Rabin, Robert L. (1986): “Federal Regulation in Historical Perspective”, en *Stanford Law Review*, vol. 38, núm. 5, párr. 1189-1315.
- Romzek, Barbara S. (2015): “Living accountability: hot rhetoric, cool theory, and uneven practice”, en *PS: Political Science y Politics*, vol. 48, núm. 1, 27-34.
- Sartori, Giovanni (1970): “Concept Misformation in Comparative Politics”, en *The American Political Science Review*, vol. 64, núm. 4, 1033-1053.
- Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Seidman, Harold y Gilmour, Robert (1986): *Politics, Position and Power. From the Positive to the Regulatory State*, Oxford University Press, Nueva York.

Akademia. Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos

Scott, Colin (2000): “Accountability in the Regulatory State”, en *Journal of Law and Society*, vol. 27, núm. 1, 38–60.

Thatcher, Mark y Stone Sweet, Alex (2002): “Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, en *West European Politics*, vol. 25:1, 1-22.

Veggeland, Noralv (2009): *Taming the Regulatory State. Politics and Ethics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Vibert, Frank (2007): *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge

Yeung, Karen (2010): “The Regulatory State”, en *The Oxford Handbook of Regulation*, Baldwin, Robert *et al.* (ed.), Oxford University Press, Nueva York.

Yeung, Karen (2004): *Securing Compliance: a Principle Approach*, Hart Publishing, Estados Unidos.