

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios  
Políticos y Administrativos A.C.  
México

Dussauge Laguna, Mauricio I.

Agencias reguladoras en México: Entre la independencia y el control

Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 65-77

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Agencias reguladoras en México: Entre la independencia y el control

Por Mauricio I. Dussauge Laguna

## RESUMEN

La creación de las Agencias Reguladoras Independientes (ARIs) es generalmente vista como un componente clave del llamado “Estado Regulador”. De acuerdo con la teoría, la autonomía, *expertise* profesional y continuidad que las ARIs ofrecen resulta fundamental para demostrar el compromiso del gobierno con decisiones económicas estables, lo cual a su vez resulta indispensable para persuadir a los actores económicos a fin de que realicen inversiones de largo plazo en los servicios públicos que administran. Sin embargo, las experiencias del caso mexicano parecieran mostrar que la independencia de las ARIs es algo que no puede darse por sentado. Creadas a mediados de los 1990, ni la Comisión Reguladora de Energía CRE ni la Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL parecieran haber alcanzado autonomía plena. En línea con la tradición administrativa mexicana, ambas agencias han estado sujetas a diversos esfuerzos gubernamentales por mantenerlas bajo control político.

Desde el decenio de los 1980, un amplio número de Agencias Reguladoras Independientes (ARIs) han sido creadas en diversos países, los países en vías de desarrollo no son la excepción (Thatcher, 2002a, 2002b, 2005; Jordana y Levi-Faur, 2005). De acuerdo con las discusiones teóricas que han acompañado el supuesto surgimiento del “Estado Regulador”, (Majone, 1994, 1997; Thatcher y Stone Sweet, 2002), las ARIs resultan fundamentales para garantizar “compromisos creíbles” (*credible commitments*) en las decisiones de política pública, debido a que se trata de instituciones que poseen autonomía jurídica, administrativa y política (Majone, 1999; Gilardi, 2002).

**L**as experiencias recientes de algunas ARIs en México ofrecen, sin embargo, una imagen contrastante. Por ejemplo, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) fueron creadas a mediados de 1990 tomando como base las justificaciones teóricas de las ARIs. A pesar de ello, dichas agencias han enfrentado diversos tipos de presiones que parecieran haber comprometido su independencia institucional. Podría además decirse que estas presiones tienen su origen en buena medida en la “tradición administrativa” mexicana, caracterizada por una alta politización de las organizaciones públicas.

Este ensayo se encuentra dividido de la manera siguiente. Primero, se describen los fundamentos teóricos que se han empleado para justificar la creación de ARIs, y se presentan algunas ideas que pueden resultar útiles para valorar su nivel de autonomía institucional en la práctica. Segundo, se ofrece una breve descripción de la “tradición administrativa Mexicana”. Tomando como base estas dos secciones, en la tercera se revisan los dos casos empíricos mencionados arriba (CRE y COFETEL) para tratar de mostrar cómo los políticos (y quizás otros actores) han tratado de preservar el control sobre las ARIs creadas. Por último, el ensayo cierra con unas reflexiones finales.

## 1.-EL “ESTADO REGULADOR”, LOS “COMPROMISOS CREÍBLES” Y LA “INDEPENDENCIA” DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

Suele decirse que, durante los 1970s y 1980s, un amplio número de países transitó del Estado “Positivo” al “Regulador” (Majone, 1994, 1997, 1999). Como consecuencia de una serie de crisis económicas, cambios ideológicos y la emergencia de fuerzas internacionales (Hall, 1993; Thatcher, 2007; Schneider, Fink y Tenbücken, 2005), las economías nacionales, previamente dominadas por empresas de propiedad estatal y servicios públicos provistos directamente por los gobiernos, atravesaron ambiciosos programas de privatización, liberalización económica y re-regulación de servicios (Foster, 1994; Feigenbaum y Henig, 1994).

Bajo estas nuevas circunstancias, el tema de los “compromisos creíbles” se volvió fundamental (Majone, 1997, 1999). Dadas las características de los servicios públicos (*network utilities*) privatizados —como son las economías de escala y la provisión por medio de amplias redes de infraestructura no recuperable—, esta área económica requiere de inversiones importantes de largo plazo, que generalmente no resultan redituables en el corto plazo. Por otra parte, la naturaleza de la vida política democrática implica valores y preferencias cambiantes. Por lo tanto, los gobiernos necesitaban convencer a los actores privados de que adquirir las empresas y servicios sujetos a privatización, así como realizar inversiones de largo plazo en ellos, resultaban actividades seguras (Majone, 1999; Levy y Spiller, 1994). Dicho de otra forma, los gobiernos requerían encontrar una forma de expresar, lo mismo a actores nacionales que internacionales (Majone, 1999; Thatcher, 2007), un firme compromiso hacia políticas y regulaciones económicas basadas en criterios claros y predecibles, y no en consideraciones políticas cambiantes.

En este sentido, la creación de las ARIs se planteó como un mecanismo institucional útil para resolver los problemas de “compromisos gubernamentales creíbles” (Majone, 1997, 1999; Gilardi, 2002; Thatcher, 2002c). Al delegar funciones reguladoras a una entidad pública que posee sus propios poderes y responsabilidades establecidos por ley, que es organizacionalmente autónoma respecto de los ministerios, y que es dirigida por funcionarios designados pero no electos (Thatcher, 2002a: 956), el Estado expresa su compromiso con regulaciones y políticas de largo plazo, en principio libres de sesgos políticos (Majone, 1999). Así, las ARIs garantizan estabilidad, predecibilidad y consistencia en la elaboración de políticas.

Si bien la delegación de poderes de regulación a las ARIs puede resultar útil (“funcional”) para los políticos, el asunto de la independencia también puede resultar problemático (Thatcher y Stone Sweet, 2002; Majone, 1999). De acuerdo con la teoría del “Agente-Principal” que ha sustentado en buena medida su desarrollo, las ARIs (el “agente”) puede comportarse en una forma que contradice las preferencias de los políticos electos (el “principal”), causando así “pérdidas de agencia”. Para limitar éstas, los políticos pueden utilizar diversos mecanismos de control. Algunos son *ex ante*, como el diseño organizacional de las agencias, el establecimiento de procedimientos administrativos, o la definición de los objetivos y principios legales de las ARIs (Majone, 1999; McCubbins, Noll y Weingast, 1987). Otros mecanismos, en cambio,

pueden ser utilizados únicamente *ex post*, por ejemplo mediante el monitoreo del desempeño organizacional, la revocación de las decisiones de las agencias, la limitación de recursos presupuestales, el nombramiento o destitución de los funcionarios en puestos *senior*, o la alteración del marco legal de las agencias (Thatcher, 2005).

La “autonomía” de las ARIs puede también quedar comprometida, por supuesto, por la intervención de actores privados y la capacidad que los mismos tengan para “capturar” las decisiones de las agencias (Thatcher, 2002a; Baldwin y Cave, 1999). Al ofrecer futuros puestos a los reguladores (la llamada “puerta revolvente”), colocar aliados en posiciones clave dentro de las ARIs, o incluso mediante llanos actos de corrupción, los grupos privados pueden llegar a obtener beneficios particulares que van en contra el “interés público” que las ARIs en principio deben defender.

Por lo tanto, el grado real de “autonomía” o “independencia” de cada ARI varía en la práctica, dependiendo de, por un lado, sus atributos formales y la medida en que los políticos usan los mecanismos de control que tienen a su alcance (Majone, 1999; Thatcher, 2005). Y por el otro lado, en qué tan capaces pueden ser las ARIs para distanciar sus acciones y decisiones de los intereses de los actores privados.

## 2. LA TRADICIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA

Además de las discusiones teóricas que han acompañado el surgimiento de las ARIs en el mundo, para entender el caso mexicano resulta útil traer a colación algunos de los rasgos que caracterizan la tradición administrativa del país. Como han señalado los teóricos del institucionalismo histórico, las políticas públicas y las decisiones políticas actuales se encuentran generalmente condicionadas por el “legado del pasado” (Peters, 2005, 2008). La vida política se encuentra siempre inmersa en un conjunto de valores, normas, convenciones e instituciones formales que han ido evolucionando, en la mayoría de los casos, lentamente a lo largo del tiempo (Hall y Taylor, 1996; Thelen y Steinmo, 1992).

Como se sabe, la administración pública mexicana se ha caracterizado históricamente por un alto grado de politización (Pardo, 1991; Dussauge, 2005). Como resultado de la Revolución de 1910-1920, se desarrolló un Estado autoritario, en cuyo marco el Presidente de la República y el llamado “Partido de la Revolución” fueron los actores claves durante prácticamente todo el siglo XX. Los poderes legislativo y judicial y, por supuesto, la estructura burocrática federal se mantuvieron, por lo menos hasta hace algunos años, subordinadas al control político del ejecutivo federal.

La ausencia de mecanismos sólidos de rendición de cuentas, así como la falta de competencia política hasta tiempos recientes, tuvieron consecuencias importantes. Primero, los políticos se acostumbraron a utilizar discrecionalmente los recursos públicos bajo su poder, incluyendo los puestos administrativos, los programas sociales o los recursos financieros, causan-

do con ello problemas de corrupción e inefficiencias administrativas. Segundo, se desarrollaron "camarillas" integradas por grupos de políticos y servidores públicos que lucharon por adquirir o preservar sus cotos de poder desde la misma burocracia (Guerrero, 2000). Finalmente, la vida interna de la mayoría de las instituciones burocráticas federales estuvo dominada por una cultura organizacional en la cual la disciplina partidista y las lealtades personales eran más importantes que la formación académica o la experiencia profesional (Merino, 1991, 2008).

Por todo lo anterior, la tradición administrativa Mexicana no parecía resultar propicia, en principio, para el buen desarrollo de ARIs con verdadera autonomía. Sin embargo, también es cierto que algo similar se pensó en su momento de países como Francia e Italia (Thatcher, 2002a, 2005), en los que la autonomía de las ARIs parecía finalmente haberse consolidado de manera razonable. Asimismo, los rasgos de la aquí llamada "tradición administrativa" mexicana tienen su origen en un sistema político superado, en principio, desde el año 2000, cuando la alternancia política en la presidencia de la república concretó la transición a un régimen democrático. ¿Podría entonces suponerse que las ARIs han consolidado su autonomía en el marco del nuevo Estado regulador mexicano?

### 3. Las ARIs Y EL ESTADO REGULADOR MEXICANO

Como en el caso de los países europeos, podría decirse que durante las últimas dos décadas México también transitó de un Estado "Positivo" a uno "Regulador". Mientras que en el período post-revolucionario el intervencionismo estatal llegó a prácticamente todas las áreas de la economía nacional (desde la producción petrolera hasta la manufactura de bicicletas [Pardo, 1991]), las crisis económicas y los profundos cambios ideológicos de los años 1970s-1980s alteraron la orientación económica del gobierno federal. Así, en los 1980s-1990s muchas empresas y monopolios públicos fueron privatizados (teléfonos, aerolíneas, carreteras) o "desnacionalizados" (bancos), al tiempo que otros sectores económicos fueron liberalizados (telecomunicaciones, energía).

Para complementar estas reformas y supervisar el funcionamiento de los nuevos mercados, un conjunto de agencias reguladoras fueron creadas durante el decenio de los 1990 (Ackerman, 2006). La independencia política y la expertise que estas agencias ofrecerían estaban enfocadas en consolidar la credibilidad entre los actores privados nacionales e internacionales, así como en mostrar que el gobierno federal estaba comprometido con la estabilidad económica de largo plazo y la implementación de reformas adicionales (López Ayllón y Haddou, 2007). Sin embargo, vale la pena preguntarse hasta qué punto las nuevas agencias reguladoras han logrado ser tan independientes como originalmente se planteó.

En las siguientes dos subsecciones se analizan los casos de la CRE y la COFETEL. Después de una muy breve descripción de sus orígenes y mandato institucional, el análisis retoma algunas de las ideas expuestas por Thatcher (2002a, 2005) en sus estudios sobre la independen-

cia real de las agencias reguladoras europeas. Así, en contraste con los supuestos teóricos mencionados en la primera sección del ensayo, se mostrará que las ARIs mexicanas no pueden considerarse aún instituciones completamente independientes.

### *La Comisión Reguladora de Energía*

La CRE fue creada 1993 como un órgano asesor de la Secretaría de Energía (SENER) (Hernández, 2007). En 1995, la CRE se constituyó legalmente como una entidad pública con autonomía técnica y operativa respecto de la SENER, a cargo de promover el desarrollo de la industria eléctrica, de gas natural y de gas obtenido del petróleo (López Ayllón y Haddou, 2007:140-141). Actualmente la CRE es encabezada por un Consejo integrado por cinco Comisionados (uno de ellos Comisionado Presidente), nombrados por el Presidente de la República por términos de 5 años.

Aunque la CRE posee mandato y facultades legales claras, que le proveen de un considerable grado de independencia formal (Hernández, 2007), existen por lo menos dos cuestiones que llevan a pensar que dicha agencia no ha podido consolidarse como una institución realmente autónoma. En primer lugar, puede observarse la Tabla 1, que resume información básica sobre los Comisionados actuales.

**Tabla 1**  
**Comisionados de la CRE**

Comisionados (Presidente en negritas)	Nombramiento (5 años)									Puestos políticos previos	Experiencia en el sector energético
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Francisco Barnés										No	Subsecretario de Política Energética; Academia
Francisco Salazar										Diputado (PAN)	Presidente de la Comisión de Energía; Cámara de Diputados
Noe Navarrete										Diputado (PAN)	Miembro de la Comisión de Energía; Consultor; Asesor del Secretario de Energía
Israel Hurtado										Diputado (PAN)	Director Jurídico de la SENER
Rubén Flores										No	Subsecretario de Electricidad; Comisionado de la CRE

**Fuente:** Elaboración propia con información del sitio oficial de la CRE y periódicos.

La Tabla 1 muestra que todos los Comisionados poseen al menos cierta experiencia profesional en el sector energético, ya sea por sus trabajos legislativos o por haber ocupado algún puesto en la SENER.

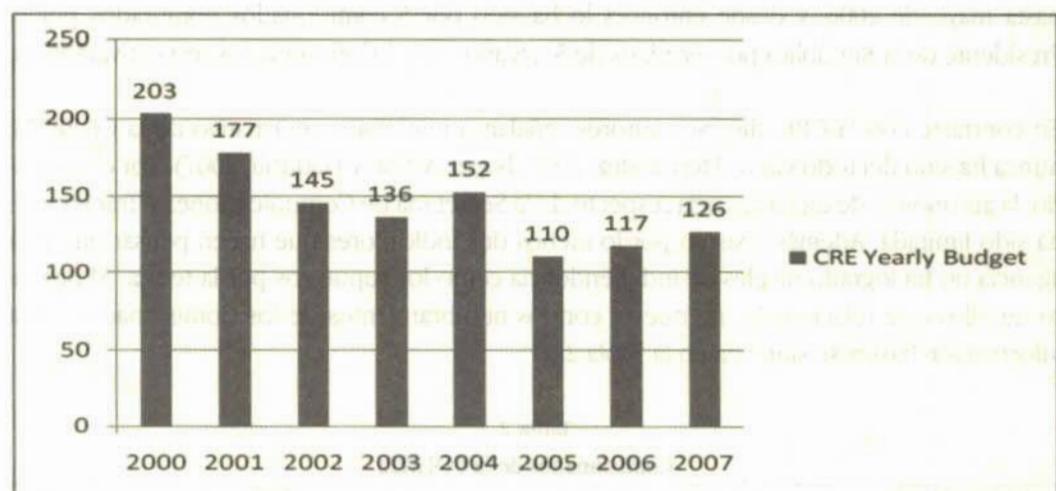
Sin embargo, la tabla también muestra que 3 de los 5 Comisionados (incluyendo el Comisionado Presidente) también tienen una clara vinculación con el partido gobernante (Partido Acción Nacional PAN). Los tres fueron integrantes de la Cámara de Diputados y dos

de ellos ocuparon también posiciones en la estructura administrativa del PAN. En consecuencia, podría suponerse que al nombrar una mayoría de Comisionados con vínculos cercanos al partido, el ejecutivo federal buscó mantener cierto control político sobre la CRE (Thatcher, 2005). En su estudio del período 1995-2003, Hernández (2007: 87) encontró una situación similar: 5 de los 7 Comisionados nombrados durante ese tiempo parecieran haber tenido vínculos estrechos con el (entonces gobernante) Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En segundo lugar, una imagen similar sobre posibles límites a la independencia de la CRE se obtiene al analizar el presupuesto que el congreso federal ha asignado a esta agencia reguladora en el período 2000-2007.

Cuadro 1

Presupuesto anual de la CRE (2000-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de Pérez-Jácome (2005) para 2000-2005, y presupuestos federales para 2006-2007. Las cantidades están en millones de pesos (en promedio 10.50 pesos por dólar y 15 pesos por euro).

Como puede observarse, desde 2000 el presupuesto de la CRE ha disminuido en aproximadamente 40% (de 203 millones de pesos a 126 millones en 2007). A pesar de las dificultades de realizar comparaciones internacionales, este punto contrasta de manera considerable con la situación de las ARIs europeas (Thatcher, 2005: 359-361), las cuales han conservado un nivel presupuestal relativamente constante a lo largo del tiempo. De hecho, el anterior Comisionado Presidente de la CRE (2000-2005) señaló en 2005 que la falta de recursos presupuestales se estaba convirtiendo en un problema para el desempeño de facultades cada vez más complejas por parte de la agencia (Pérez-Jácome, 2005: 61).

Esta disminución en el presupuesto de la CRE puede interpretarse, por supuesto, de muy diversas maneras. Una muy simple sería pensar que las actividades de la CRE no se han considerado como una prioridad gubernamental. Otra sería suponer que los políticos (legisla-

res e integrantes del ejecutivo) intentan mantener un mayor control político sobre la agencia, al obligarla a depender de los recursos que le puedan ser otorgados por la SENER (Thatcher, 2005). En cualquier caso, estos recortes presupuestales probablemente ponen en riesgo la capacidad de la CRE para desempeñarse como agencia reguladora profesional e independiente de influencias políticas o privadas.

### *La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)*

Aunque ligeramente distinta, la historia de la COFETEL también pareciera ejemplificar las limitaciones que las ARIs aún enfrentan en México. Creada en 1996, la COFETEL es responsable de “regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la amplia cobertura de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México” (López Ayllón y Haddou, 2007: 141). La COFETEL fue encabezada por una Junta de 4 Comisionados (incluyendo un Comisionado Presidente) hasta mayo de 2006, y desde entonces lo ha sido por 5 comisionados nombrados por el Presidente de la República por términos de 5 u 8 años (3 y 2 Comisionados respectivamente).

En contraste con la CRE, diversos autores señalan que el marco normativo de la COFETEL nunca ha sido del todo claro (Hernández, 2007; López Ayllón y Haddou, 2007). Por el contrario, la autonomía de dicha agencia respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha sido limitada. Además, existen por lo menos dos indicadores que hacen pensar que esta agencia no ha logrado niveles de independencia como los supuestos por la teoría. El primero de ellos está relacionado, de nuevo, con los nombramientos de los Comisionados, cuya información básica se sintetiza en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Comisionados de la COFETEL**

Comisionados (Presidente en negritas)	Nombramientos (5 u 8 años)									Puestos políticos previos	Experiencia en el sector comunicaciones
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Héctor Osuna										Senador (PAN)	Presidente de la Comisión de Telecomunicaciones, Cámara de Senadores
Ernesto Gil Elorduy										Senador (PRI)	Miembro de la Comisión de Telecomunicaciones, Cámara de Senadores
Gerardo González										No	Consultor
Eduardo Ruiz										No	Consultor
José Luis Peralta										No	Varias posiciones en COFETEL

**Fuente:** Elaboración propia con base en sitios web (incluido el de COFETEL) y periódicos.

La Tabla 2 muestra de nuevo la experiencia previa en el sector telecomunicaciones por parte de los Comisionados. Sin embargo, 2 de ellos (incluyendo al Comisionado Presidente) tienen claros vínculos con la política partidista. Si bien solamente uno de ellos está asociado al partido gobernante, el nombramiento en conjunto de los dos fue públicamente percibido (y criticado) en su momento como un compromiso político entre PAN y PRI, después de la apro-

bación de la controvertida ley de telecomunicaciones de 2006 (Reséndiz, 2006a; Yuste, 2006; El Universal, 2006a).

Por otra parte, la designación de dos de los otros tres Comisionados (Ruiz y González) fue igualmente polémica en su momento. Si bien ambos eran reconocidos como expertos técnicos en la materia (Yuste, 2006), durante el tiempo que fungieron como Comisionados fueron ampliamente criticados por sus vínculos con intereses del sector privado, particularmente con los de los consorcios televisivos (Televisa y TV Azteca) que negociaron activamente la aprobación de la nueva ley (Reséndiz 2006b; El Universal, 2006a)<sub>2</sub>.

Por lo tanto, el caso de los Comisionados de COFETEL parecía confirmar, por lo menos de manera parcial, la persistencia de la politización partidista en los altos nombramientos en México. El análisis de los nombramientos anteriores parecía indicar igualmente que los riesgos de captura de dicha agencia por parte de intereses privados es una realidad, según lo han destacado tanto diversos autores como anteriores Comisionados (Gómez, 2006; Sosa Plata, 2007; Lozano, 2006; Granados Chapa, 2007). Ambos hechos (politización y captura potencial) se encuentran también presentes en el análisis realizado por Hernández (2007) para el periodo 1996-2003, pues dicho autor encontró que 5 de los 11 Comisionados anteriores de la COFETEL parecían haber tenido claros vínculos políticos con el entonces partido gobernante (PRI), mientras que 4 de los Comisionados designados en 2003 parecían haber provenido del sector regulado.

Una segunda forma de valorar la (limitada) independencia de la COFETEL es mirando la tasa de renuncias antes del término de sus nombramientos, por parte de los Comisionados de la institución (Thatcher, 2002a: 959). Aunque hasta hace algunos meses ningún Comisionado había sido removido de su cargo, para el periodo 1996-2003 cuatro de los 11 Comisionados (incluyendo 3 de los 4 Presidentes) renunciaron a sus puestos. En dos de estos casos, las renuncias parecían haberse originado después de que la SCT intentó limitar las facultades legales de la COFETEL en material de interconexión y de asuntos internacionales (Hernández, 2007: 89-87).

De forma similar, en el periodo marzo-abril de 2006, los entonces Comisionados renunciaron en forma de bloque como reacción ante la aprobación de la nueva ley de telecomunicaciones (El Universal, 2006b; Pedrero, 2006). En ese momento, los Comisionados argumentaron que sus comentarios y recomendaciones sobre la propuesta de ley habían sido completamente ignorados a lo largo del proceso de redacción normativa, tanto por el Presidente de la República como por el Secretario de Comunicaciones y Transportes. En particular, los entonces Comisionados criticaron que la ley (conocida en la opinión pública como "Ley Televisa" [Sosa Plata, 2007b; Trejo, 2008]) no aclaraba el marco legal de la COFETEL, particularmente en lo correspondiente a su relación *vis-à-vis* la SCT.

Mauricio I.  
Dussauge  
Laguna

Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Universidad de Syracuse. Actualmente realiza su Doctorado en Ciencia Política en la London School of Economics and Political Science. Ha sido profesor de El Colegio de México y el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras instituciones. Sus publicaciones han aparecido en Foro Internacional, Servicio Profesional de Carrera, Este País, International Public Management Review y Buen Gobierno, entre otras revistas. En el ámbito profesional, ha ocupado diversos puestos en el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de la Función Pública y la U.S. Office of Personnel Management. Página personal: <http://mdussauge.googlepages.com>

## REFLEXIONES FINALES

La creación de las Agencias Reguladoras Independientes (ARIs) es generalmente vista como un componente clave del llamado “Estado Regulador”. De acuerdo con la teoría, la autonomía, *expertise* profesional y continuidad que las ARIs ofrecen resulta fundamental para demostrar el compromiso del gobierno con decisiones económicas estables, lo cual a su vez resulta indispensable para persuadir a los actores económicos a fin de que realicen inversiones de largo plazo en los servicios públicos que administran.

Sin embargo, las experiencias del caso mexicano parecieran mostrar que la independencia de las ARIs es algo que no puede darse por sentado. Creadas a mediados de los 1990, ni la CRE ni la COFETEL parecieran haber alcanzado aún autonomía plena. En línea con la tradición administrativa mexicana, ambas agencias han estado sujetas a diversos esfuerzos gubernamentales por mantenerlas bajo control político (nombramientos, restricciones presupuestales, limitaciones normativas). Más allá de juicios valorativos sobre qué tan adecuado es esto, la experiencia nacional al menos contradice los supuestos teóricos sobre los que se apoya la creación de este tipo de instituciones. El caso contrasta, además, con las experiencias de las ARIs en otros países (Francia, Italia, Alemania, Reino Unido), a pesar de que algunos de ellos históricamente también han enfrentado altos niveles de politización en sus aparatos administrativos (Thatcher, 2005). Sin embargo, quizás lo más interesante es que la búsqueda de control político sobre las ARIs se ha presentado tanto antes como después de la transición democrática del 2000, es decir lo mismo bajo gobiernos del PRI que del PAN. Esto pareciera no solamente confirmar las ideas de los institucionalistas históricos acerca de la dificultad de cambiar valores, hábitos y normas de comportamiento políticos nacionales, sino que representa además una llamada de atención a la manera en que se desarrolla la vida político-administrativa nacional en pleno siglo XXI.

Finalmente, la experiencia particular de la COFETEL pareciera mostrar que la consolidación de la autonomía de las ARIs enfrenta riesgos también desde el lado del sector privado, según lo ha discutido ampliamente la literatura norteamericana (Baldwin y Cave, 1999). Los intereses privados buscan (y en ocasiones logran) “capturar” las decisiones y acciones de las ARIs por distintos medios, a fin de obtener beneficios privados no necesariamente alineados con el interés público. Esperemos que los recientes cambios de Comisionados de la COFETEL, con independencia de discusiones polémicas e implicaciones personales, sean una muestra de que la opinión pública nacional y las instituciones del Estado se encuentran alerta al respecto. Solamente así se logrará que las agencias reguladoras tra-

jen con independencia, sin por ello estar alejadas de los mecanismos de control que la realidad democrática les demanda.

## ANÁLISIS

### REFERENCIAS

- <sup>1</sup> En 2005-2006, otro Comisionado (Jorge Ocejo) fue designado. Había sido también diputado por el PAN en la Cámara de Diputados. Sin embargo, renunció a su puesto en la CRE para convertirse en senador (PAN) para el período 2006-2012.
- <sup>2</sup> Cabe mencionar que al momento de revisar el texto, dichos Comisionados fueron removidos de su cargo por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (2006) "Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras". *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, Núm. 9, Auditoría Superior de la Federación, México.
- Baldwin, Robert y Martin Cave (1999) *Understanding Regulation*. Ed. Oxford University Press, Oxford.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2007) "Regulatory Agencies – The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control", *Governance*, vol. 20. USA.
- Coen, David y Mark Thatcher (2005) "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators", *Governance*, vol. 18, USA.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005) "Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México", *Foro Internacional*, vol. XIV: 761-794, México.
- El Universal* (2006a), "Cofetel, cuestionada". 26 de junio, México.
- El Universal* (2006b), "Dejaron 'sin dientes' al órgano". 17 de abril, México.
- Feigenbaum, Harvey B. y Jeffrey R. Henig (1994), "The Political Underpinnings of Privatisation. A Typology", *World Politics*, vol. 46, London.
- Foster, Christopher. (1994) "Rival Explanations of Public Ownership, Its Failure and Privatization". *Public Administration*, 72, USA.
- Gilardi, Fabrizio (2002) "Policy Credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, London.
- Gómez, Ricardo (2006) "Proceso de selección en Cofetel no fue afortunado: ex comisionado", *El Universal*, 30 de junio, México.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2007) "Maldita COFETEL", *etcétera*, febrero, México.
- Guerrero, Juan Pablo (2000) "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar?", *Working Paper No. 89*, División de Administración Pública del CIDE, México.
- Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, New York.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol. XLIV, London.
- Hernández Arroyo, Federico (2007) "La independencia de las agencias reguladoras en México. El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones", *Gestión y Política Pública*, vol. XVI: 61-100, México.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur (2005) "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of New Order", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, USA.
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz (2007) "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, México.
- Lozano, Javier (2006) "Mi pésame para el presidente Fox", *El Universal*, 3 de julio, México.
- Majone, Giandomenico (1997) "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17, Cambridge.
- Majone, Giandomenico (1994) "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, London.

- Majone, Giandomenico (1999) "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, vol. 22, London.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll and Barry Weingast (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, Oxford.
- Merino, Mauricio (1991) "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91: 5-18, México.
- Merino, Mauricio (2008) "Puros leales", *El Universal*. 17 de septiembre, México.
- Méndez, José Luis (ed.) (2000) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Ed. El Colegio de México, México.
- Pardo, María del Carmen (1991) *La Modernización administrativa en México*. El Colegio de México- INAP, México.
- Pedrero, Fernando (2006) "Director de la Comisión presenta su renuncia". *El Universal*. 13 de abril, México.
- Pérez-Jácome, Dionisio (2005) "Comisión Reguladora de Energía: Logros y Desafíos", presentación en power point obtenida por medio de [www.cre.gob.mx](http://www.cre.gob.mx). México.
- Peters, B. Guy (2008) "The Napoleonic tradition", *International Journal of Public Sector Management*. vol. 21, USA.
- Peters, B. Guy (2005) "The Legacy of the Past: Historical Institutionalism", en su *Institutional Theory in Political Science. Continuum*, 2<sup>nd</sup> London.
- Reséndiz, Francisco (2006a) "En manos de Osuna, control de la COFETEL", *El Universal*. 5 de julio, México.
- Reséndiz, Francisco (2006b) "Propuesta para COFETEL, un pago de cuotas: senadores", *El Universal*. 26 de junio, México.
- Schneider, Volker, Simon Fink y Marc Tenbücken (2005) "Buying out the State", *Comparative Political Studies*. vol. 38, New York.
- Sosa Plata, Gabriel (2007a) "Y ahora, la COFETEL", *El Universal*. 19 junio, México.
- Sosa Plata, Gabriel (2007b) "Ley Televisa: fin", *El Universal*. 12 de junio, México.
- Thatcher, Mark (2002a) "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*. vol. 9, London.
- Thatcher, Mark (2002b) "Analysing regulatory reform in Europe", *Journal of European Public Policy*. vol. 9, London.
- Thatcher, Mark (2002c) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*. vol. 25, London.
- Thatcher, Mark (2005) "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe", *Governance*. vol. 18, USA.
- Thatcher, Mark (2007) *Internationalization and Economic Institutions*. University Press, Oxford.
- Thatcher, Mark y Alec Stone Sweet (2002) "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*. vol. 25, London.
- Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. University Press, Cambridge.
- Yuste, José (2006) "Los retos de la nueva COFETEL", *etcétera*, julio, México.