

Federico Hernández Arroyo*

La independencia de las agencias reguladoras en México

El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones¹

El presente artículo aborda el tema de la independencia de las agencias reguladoras a partir de la experiencia en los sectores de energía y telecomunicaciones en México. Para ello, se propone una medición de la independencia de las agencias reguladoras en materia de energía y telecomunicaciones tanto desde el punto de vista formal como desde una perspectiva dinámica, para posteriormente analizar los resultados en ambos casos.

Palabras clave: agencia reguladora, principal-agente, diseño institucional, energía, telecomunicaciones.

*The Independence of Regulatory Agencies in Mexico:
The Case of the Energy and Telecommunications Sectors*

This article addresses the issue of the independence of regulatory agencies based on the experience in the energy and telecommunications sectors in Mexico. To this effect, it is proposed a measurement of the independence of the energy and telecommunications reg-

* Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Asociado en el despacho de abogados Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S. C. Paseo de los Tamarindos 150 Edificio Norte D, Bosques de las Lomas, 05120, México, D. F. Teléfono: 5540 8000. Correo electrónico: fha@bstl.com.mx.

¹ Artículo recibido el 19 de julio de 2005 y aceptado para su publicación el 21 de septiembre de 2006. La información utilizada en este trabajo está actualizada a agosto de 2003, por lo que debe leerse tomando en cuenta dicha fecha. Sin embargo, el análisis y las conclusiones son válidas para el tiempo revisado y ofrecen una perspectiva de dicho periodo hasta el presente. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

ulatory agencies from a formal standpoint and from a dynamic perspective, and subsequently the results are analyzed.

Keywords: regulatory agency, principal-agent, institutional design, energy, telecommunications.

INTRODUCCIÓN

Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigos de la privatización y liberalización de diferentes empresas de servicios públicos en todo el mundo. Junto con estas reformas, numerosos países crearon instituciones específicas para regular tanto a las nuevas compañías privadas como la prestación de servicios públicos en un entorno competitivo. Es decir, se establecieron reguladores sectoriales y autoridades para la competencia en general.

México no fue la excepción. En la década de 1990, la regulación de diversos sectores sufrió cambios significativos. En particular, las industrias energética y de telecomunicaciones experimentaron una importante reforma con el establecimiento de nuevas comisiones reguladoras.

Una de las principales características de este nuevo grupo de agencias reguladoras es que son independientes de los políticos electos (Majone, 1997a). Su creación implica que los políticos delegan sus poderes y el acto de delegación está motivado por ciertas razones que moldean la estructura institucional de la agencia. A su vez, esto afecta el nivel de independencia de las agencias reguladoras.

Este trabajo examina hasta dónde hay una relación entre el diseño institucional de una agencia reguladora y su grado de independencia, y se considera el caso de los sectores energético y de telecomunicaciones en México. Esta comparación entre distintos sectores se analiza utilizando el modelo del principal-agente. Este marco ofrece los elementos adecuados para entender el asunto de la delegación y la independencia de instituciones no mayoritarias,² tal como las agencias reguladoras independientes.

² Thatcher y Stone (2002) definen las instituciones no mayoritarias como: "las entidades gubernamentales que *a*) poseen y ejercen cierta concesión de autoridad pública especializada, distinta de la de otras instituciones, pero *b*) no son elegidas directamente por el pueblo ni son administradas directamente por funcionarios electos".

En la primera sección se presenta un panorama general de la creación de los reguladores. Después, se esboza brevemente el marco analítico. Sigue la descripción del diseño institucional de ambas agencias. Posteriormente, se presentan algunos indicadores a fin de medir su grado de independencia, lo cual se analiza en la siguiente sección. Por último, se ofrecen conclusiones y sugerencias.

LA CREACIÓN DE LOS REGULADORES EN LOS SECTORES ENERGÉTICO Y DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

La década de 1990 vio la transformación en la regulación de diversas industrias en México, principalmente mediante la privatización y la liberalización (por ejemplo, ferrocarriles y puertos). Se presentó una reforma adicional en los sectores energético y de telecomunicaciones, donde se establecieron nuevas agencias reguladoras.

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) fue creada en 1993 mediante un decreto presidencial, como resultado de importantes reformas introducidas a la Ley Eléctrica, las cuales abrieron la posibilidad para la participación del sector privado en diferentes actividades no relacionadas con la prestación directa del servicio público de electricidad. Antes, esas actividades sólo eran realizadas por una empresa pública. Sin embargo, la CRE se estableció principalmente como un cuerpo consultivo de la Secretaría de Energía (Sener).

En 1995, modificaciones clave a la Ley Petrolera permitieron la participación privada en la transportación, almacenamiento y distribución de gas natural. Hasta ese momento, dichas actividades sólo eran llevadas a cabo por una compañía pública.

Como respuesta a este nuevo marco legal, se amplió la estructura legal de la CRE cuando el Congreso promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Entre otras cosas, esta disposición determinó el nuevo papel de la CRE: regular y promover el desarrollo eficiente de varias actividades reguladas en el área de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo. En 1998, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía fue enmendada a fin de incluir algunos requisitos para los comisionados.

Por su lado, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue creada en 1996, mediante un decreto presidencial, con el propósito de promover y regular el desarrollo eficiente del sector. En 1990, se privatizó exitosamente el monopolio pú-

CUADRO 1. PANORAMA GENERAL DE LA CRE Y LA COFETEL

<i>Sector</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Ley</i>	<i>Reformas</i>
CRE	1993	Ley de la Comisión Reguladora de Energía (1995)	i) En 1995 se emitió la Ley de la CRE y se abolió el decreto presidencial de 1993; ii) en 1998 se incluyeron los requisitos para algunos comisionados.
Cofetel	1996	Decreto presidencial	Ninguna.

Fuente: Elaboración propia.

blico de los servicios telefónicos (Teléfonos de México, Telmex). Desde entonces y hasta 1996, Telmex disfrutó de un régimen transitorio para la liberalización, en el que fue el único proveedor de servicios de telecomunicaciones. La Ley Federal de Telecomunicaciones se emitió en 1995 y estableció un marco regulador general para garantizar la apertura del sector. Véase una comparación del establecimiento de ambas agencias reguladoras en el cuadro 1.

EL MODELO DEL PRINCIPAL-AGENTE

El marco del principal-agente (P-A) supone que un actor (el principal) tiene el incentivo para delegar sus facultades en otro actor (el agente), a fin de superar determinados problemas. Se supone que la delegación es un acto racional, donde los beneficios esperados son mayores que los costos.

Existen muchos ejemplos de relaciones P-A. En este trabajo, los principales son los políticos electos que utilizan su autoridad para establecer agencias reguladoras mediante un acto público de delegación. Los agentes son los que gobiernan ejerciendo las facultades delegadas (Thatcher y Stone, 2002).

Los modelos P-A se basan en la lógica funcional de la delegación. Los agentes presentan funciones útiles para abordar los problemas ante los principales. Son cuatro las razones principales que explican la delegación y, en un caso particular de delegación, pueden estar involucradas una o varias de ellas (Majone, 1999; Tallberg, 2002; Thatcher y Stone, 2002):

1. Reducir asimetrías de información en decisiones técnicas y complejas en las que los políticos carecen del nivel específico de conocimiento.

2. Disminuir los costos de la toma de decisiones en los que incurren los políticos al diseñar y negociar las decisiones detalladas de políticas públicas.
3. Eludir la culpa de decisiones impopulares y políticas fallidas asignando la responsabilidad a la agencia.
4. Cumplir los compromisos que en materia de políticas públicas hacen los políticos con distintos actores (por ejemplo, inversionistas y electores).

Los principales esperan que, en el futuro, los agentes actúen de acuerdo con sus preferencias. Por lo tanto, las facultades conferidas a un agente están vinculadas a los problemas funcionales que motivaron la delegación (Tallberg, 2002). Sin embargo, el acto de delegación implica “costos de agencia”, que consisten en la situación en la que las decisiones tomadas por el agente difieren de las que favorece el principal, ya sea por “elusión” (*shirking*) o “desprendimiento” (*slippage*).

La elusión ocurre cuando el agente sigue sus propios intereses en detrimento de los objetivos del principal. Además, la información se distribuye de manera asimétrica en la relación. Los principales tienen información incompleta en relación con las actividades del agente y respecto al modo en que dichas acciones afectan los resultados, de modo que la elusión puede pasar inadvertida parcialmente o del todo (McCubbins, 1985).

Por otro lado, el desprendimiento implica problemas inducidos institucionalmente (McCubbins, 1985). Los agentes pueden actuar siguiendo las preferencias de los principales, pero el proceso de elaboración de políticas de la institución puede producir una decisión que de todos modos difiera de las preferencias deseadas del principal (Elgie, 2002).

En respuesta a esos problemas, los principales diseñarán la agencia para minimizar los costos de agencia, imponiéndole controles al agente. Al imponer los mecanismos de control, los principales tienen en cuenta las diversas funciones delegadas a los agentes (Tallberg, 2000). Entendemos por control cualquier instrumento usado por el principal para canalizar o inducir el comportamiento del agente de acuerdo con sus intereses.

Existen dos tipos de controles que usan los principales: *ex ante* y *ex post*. Los controles *ex ante* están determinados por el acto de la delegación e incluyen la es-

estructura de la agencia, el ámbito regulador delegado, los instrumentos de los que dispone la agencia, así como los requisitos procedimentales que deben seguirse (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989; McCubbins, 1985; Pollack, 1997). En cambio, los controles *ex post* se usan mediante el desempeño de la agencia. Incluyen el monitoreo (es decir, la supervisión³ del Congreso) y las sanciones positivas y negativas (por ejemplo, controles presupuestales, poder para destituir a funcionarios, control sobre los nombramientos y poder para invalidar las decisiones de la agencia) (McCubbins, 1985; Pollack, 1997).

En pocas palabras, la decisión de los principales para delegar va seguida de la lógica para resolver un problema (o problemas); esta motivación condiciona el tipo de facultades transferidas y éstas, a su vez, condicionan los controles diseñados.

La relación entre las facultades y los controles pueden concebirse en términos de una “zona de discreción” teórica. Esta zona está constituida por la suma de las facultades delegadas por el principal al agente, menos la suma de los controles de los que puede disponer el principal (Thatcher y Stone, 2002).

Cuanto más crítico sea el problema de compromiso que enfrentan los principales, más discreción delegarán, es decir, la brecha entre controles y facultades es amplia (Tallberg, 2002). Cuando los principales delegan para ofrecer pericia técnica, mejorar la eficiencia de la toma de decisiones o eludir la culpa de políticas impopulares, pueden diseñar controles efectivos para su agente, restringiendo la zona de discreción.

En otras palabras, cuanto más busquen los principales comprometerse de antemano de una manera particular, más facultades transferirán al agente y más débiles serán los controles *ex post* impuestos. A la inversa, cuanto más pericia técnica o eficiencia en la toma de decisiones busquen los principales, más fuertes serán los instrumentos de control *ex post* (Thatcher y Stone, 2002).

³ Según McCubbins y Schwartz (1994), hay dos técnicas de supervisión: “*i*) el patrullaje policiaco (por ejemplo, audiencias legislativas y observaciones de campo), y *ii*) alarmas contra incendios (por ejemplo, reglas y procedimientos que permiten que terceras partes atraigan la atención de los principales hacia las decisiones de la agencia)”.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CRE Y DE LA COFETEL

De acuerdo con el esquema P-A, el diseño institucional de una agencia reguladora puede definirse como la suma de facultades y controles diseñados por los principales al delegar la autoridad a los agentes.

El diseño institucional de las agencias reguladoras varía en las distintas naciones y sectores (Thatcher, 2002a). En nuestro caso, existen divergencias institucionales significativas entre la CRE y la Cofetel.

La Cofetel y la CRE son agencias reguladoras conformadas como juntas directivas integradas por cuatro y cinco comisionados, respectivamente. Uno de ellos es designado presidente de la comisión y tiene voto de calidad. El presidente de la república tiene la facultad de nombrar a los comisionados y al presidente de la junta. Sin embargo, en el caso de la CRE, la Secretaría de Energía propone personas al presidente de la república para que ocupen los cargos de comisionados y de presidente. En el caso de la Cofetel, el proceso de nombramiento y designación lo realiza la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

Los comisionados de la CRE son nombrados de manera escalonada para periodos de cinco años y son renovables. Al contrario, para la Cofetel esas condiciones no están establecidas.

Los comisionados de las dos agencias reguladoras deben cumplir ciertos requisitos, aunque no los mismos. Los comisionados de la CRE deben satisfacer los siguientes requisitos: *a)* ser mexicanos de nacimiento; *b)* no tener otra nacionalidad; *c)* estar en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; *d)* tener un desempeño sobresaliente en los campos profesional o académico en relación con las actividades reguladas; y *e)* no tener conflictos de interés con las compañías dedicadas a las actividades reguladas. En cambio, los comisionados de la Cofetel deben cumplir menos condiciones: *a)* ser ciudadano mexicano; *b)* estar en pleno uso de sus derechos; y *c)* tener un desempeño sobresaliente en los campos profesional, público o académico relacionados con el sector.

La Ley de la Comisión Reguladora de Energía enlista dos casos específicos en los que puede removerse a los comisionados: *i)* por las causas establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y *ii)* por no cumplir la Ley de la

CRE y su regulación. Las disposiciones de la Ley de Responsabilidades también son aplicables a los comisionados de la Cofetel.

Asimismo, los comisionados de la CRE no pueden desempeñar otro trabajo, con excepción de puestos académicos. Dicha restricción no está establecida expresamente en el caso de la Cofetel.

Mientras la CRE tiene la facultad de otorgar y revocar permisos relacionados con las actividades que regula sin interferencia de la Secretaría de Economía, la Cofetel tiene la facultad de emitir opiniones no vinculantes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con los permisos y las licencias de telecomunicaciones.⁴

Además, la SCT tiene la facultad de solicitar la opinión de la Cofetel sobre un asunto si la considera necesaria para decidir sobre un caso en particular. En cambio, la Secretaría de Energía puede solicitar la opinión de la CRE sólo en tres casos: *i*) en la creación e implementación del programa energético; *ii*) cuando necesita aumentar o sustituir la generación de capacidad eléctrica; y *iii*) acerca de la conveniencia de quién debe llevar a cabo los proyectos de suministro eléctrico.

La Cofetel ostenta la facultad de supervisar el cumplimiento del marco regulador y proponer a la SCT la imposición de sanciones. En cambio, la CRE no sólo tiene la facultad de supervisar las actividades reguladas, sino que también tiene el derecho de imponer sanciones.

Cualquier acto o resolución emitida por las dos agencias reguladoras está sujeta a una revisión administrativa. En el caso de la Cofetel, esto lo decide la SCT, que tiene la facultad de revisar, modificar o anular las decisiones de la Cofetel. En cambio, la CRE tiene la facultad de resolver los recursos administrativos presentados en contra de sus propias decisiones.

Contrario al caso de la Cofetel, la CRE tiene la facultad de realizar procedimientos de consulta pública al emitir reglas generales. Además, la CRE está autorizada para actuar como árbitro en la solución de disputas relacionadas con las actividades reguladas. En el sector de las telecomunicaciones, existe la posibilidad de someter las disputas a arbitraje, pero la Cofetel carece de la facultad para actuar como árbitro.

Tanto el presidente de la Cofetel como el de la CRE tienen el deber de publicar un informe anual de las actividades realizadas por sus respectivas comisiones. Sin

⁴ La figura de las "licencias" no existe en el marco regulatorio del sector energético de México.

embargo, esos informes no son presentados a un organismo particular que los evalúe.

El presupuesto financiero de ambas agencias reguladoras proviene del gobierno central y está sujeto a sus disposiciones y evaluaciones, si bien también tienen controles internos.

En los dos casos, el presidente tiene facultades respecto a la organización interna y la política de personal de la agencia reguladora, incluido el nombramiento y la destitución del personal, así como el establecimiento de salarios.

No hay un control directo del Congreso sobre la CRE y la Cofetel. Sin embargo, todos los años el secretario correspondiente debe rendir cuentas ante el Congreso del estado de sus actividades, incluido el desempeño de la Cofetel y la CRE.

Por último, existen facultades específicas de la CRE y de la Cofetel que están relacionadas con su sector respectivo (por ejemplo, facultades relacionadas con la intervención en ausencia de condiciones de competencia efectiva, autorización de tarifas y aprobación de metodologías para calcular los pagos). En general, estas facultades son ejercidas exclusivamente por las agencias reguladoras sin casi ninguna intervención formal de la secretaría correspondiente.

Este análisis sugiere que la zona de discreción en el caso de la CRE es mayor que en el caso de la Cofetel. En otras palabras, el diseño institucional de la CRE consiste en amplias facultades y pocos controles, mientras que la Cofetel tiene facultades restringidas y diferentes instrumentos de control a disposición del presidente de la república y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por lo tanto, siguiendo el modelo P-A, la Cofetel se creó principalmente para aprovechar su pericia técnica, y la CRE se estableció principalmente para garantizar compromisos creíbles.

LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

No es fácil definir una “agencia reguladora independiente” (ARI).⁵ Existe una amplia gama de organismos reguladores y de clasificaciones. Asimismo, cada nación tiene

⁵ Según Moe (1982), “el término ‘independencia’ siempre ha sido ambiguo y se ha usado para describir distintos grados de aislamiento político, así como sencillamente para la ubicación de las agencias fuera de los departamentos regulares del ejecutivo”.

sus doctrinas legales y sus definiciones; la ubicación formal de la organización de las ARI también varía entre los distintos países y sectores. Por consiguiente, a veces las agencias “independientes” pueden incluir organismos que son “semiindependientes” de los gobiernos y las legislaturas (Thatcher, 2002).

El esquema P-A aborda el tema de la independencia de los agentes en relación con los principales, es decir, de las agencias reguladoras respecto de los políticos electos que las crearon (Thatcher, 2002b). Por lo tanto, los modelos P-A no incluyen otra dimensión de independencia tal como la independencia del regulador con referencia a la industria regulada. Dicho de manera sencilla, la industria no es el principal de la agencia. Esta relación puede estudiarse utilizando la “teoría de la captura”.

Siguiendo las definiciones de delegación⁶ y de instituciones no mayoritarias establecidas por Thatcher y Stone (2002), una ARI se define como una agencia que: *i*) tiene sus propias facultades y responsabilidades de acuerdo con la ley pública; *ii*) está separada organizacionalmente de las secretarías;⁷ y *iii*) no es elegida directamente ni está administrada por funcionarios electos (Thatcher, 2002a).

De acuerdo con Tallberg (2000), el esquema P-A concibe la autonomía o independencia⁸ fundamentalmente como un producto de la función. Donde la función: *i*) es la base de la delegación; *ii*) da forma a los instrumentos de control de los principales, y *iii*) condiciona los medios de los agentes para ejercer la autonomía. Por lo tanto, el modelo P-A plantea que el ámbito de la independencia del agente varía con los instrumentos de control operados por el principal. Según Wilks y Bartle (2002), el eje principal de la independencia reguladora es la libertad del control del gobierno y, por ende, de los partidos políticos.

En principio, puede decirse que la independencia está relacionada con el diseño institucional formal de una agencia reguladora, esto es, con las facultades transferidas y los controles impuestos por el principal durante el acto de delegación. Por

⁶ Thatcher y Stone (2002) definen delegación como: “una decisión autorizada, formalizada por la ley pública, que *a*) transfiere la autoridad para formular políticas públicas de los organismos representativos establecidos (elegidos o administrados directamente por políticos electos) hacia *b*) una institución no mayoritaria, sea pública o privada”.

⁷ Según Majone (1996), por lo general los estatutos establecen las agencias reguladoras “como autoridades independientes, en el sentido de que pueden funcionar fuera de la línea del control jerárquico o de la supervisión de los departamentos del gobierno central”.

⁸ Para fines de simplicidad, en este trabajo usaremos el término independencia y autonomía como sinónimos. Sin embargo, en algunos contextos legales puede existir diferencia entre estos dos conceptos.

consiguiente, cuanto mayor sea la zona de discreción, más independiente será la agencia. A la inversa, cuanto menor sea la brecha entre las facultades y los controles, menos independiente será la agencia. De manera análoga, podemos pensar en una “zona de independencia” teórica que corre paralela a la “zona de discreción”. Dentro de la “zona de independencia” hay muchos grados de independencia. Cuanta más discreción se otorgue, mayor será la distancia entre los agentes y los principales, y viceversa.

En otras palabras, cuanto más crucial sea el problema de compromiso que enfrentan los principales, más independencia conferirán.⁹ En cambio, cuando los principales enfrentan asimetrías de información, son culpados por razones impopulares o hay deficiencia en la toma de decisiones, menor independencia se les otorgará a los agentes.

Sin embargo, la descripción anterior aborda la independencia formal de una agencia reguladora con respecto a su principal. Pero la independencia no puede verse únicamente como una variable estadística, sino también en su dimensión dinámica. Es decir, una vez que el principal determina el diseño institucional, tenemos que ver dos aspectos reales: *i*) el ejercicio del poder por parte del agente, y *ii*) la aplicación de los controles por parte del principal. La independencia no sólo depende de la ley, sino también de su aplicación práctica.

Por consiguiente, el diseño institucional de una agencia reguladora tiene dos facetas, una estática y otra dinámica. Además, la “zona de independencia” puede verse a la luz de estas dos dimensiones. Como en la “zona de independencia” estática, en la dinámica hay diferentes niveles de independencia. Aunque la esencia de la “zona de independencia” dinámica es que el grado de independencia cambia continuamente con el tiempo, dependiendo del ejercicio que de las facultades haga el agente y del uso que de los controles realice el principal (el aspecto dinámico del diseño institucional). A partir de esta dimensión, la independencia es una variable continua. En cambio, la “zona de independencia” estática sólo varía con el tiempo

⁹ Majone (2001) señala que el grado de independencia puede variar con la gravedad del problema de credibilidad. El mayor nivel de autonomía es cuando un actor transfiere de manera irrevocable sus propios derechos de propiedad políticos (los derechos de ejercer la autoridad pública en un área dada) a una institución separada. Afirma que los modelos P-A no explican este tipo de delegación. Por tanto, presenta una relación “de fideicomiso”, en la que un actor transfiere sus derechos de propiedad políticos a otro actor (por ejemplo, la Corte de Justicia Europea).

cuando el diseño institucional es modificado por el principal, es decir, cuando el principal corrige el acto de delegación. Entonces, se establece el nuevo diseño institucional y, por tanto, aparece en acción la dimensión dinámica.

Según Thatcher (2002b), si bien las estructuras institucionales formales son importantes, no condicionan el desempeño de las agencias reguladoras. Es necesario analizar cómo funcionan en la práctica los arreglos institucionales después de que se han delegado facultades a los agentes. En particular, los controles y las facultades pueden ejercerse de diversas maneras y los diseños institucionales pueden ser incompletos.

Siguiendo los esquemas P-A, el uso real de los controles *ex post* que hace el principal es una respuesta funcional. Con el tiempo, los problemas que enfrentan los principales cambian y la operación de los controles varía de acuerdo con esto.¹⁰ Sin importar la cantidad de controles impuestos, si el principal confronta en un momento específico un problema grave de compromiso creíble, no supervisará ni sancionará a la agencia reguladora. En consecuencia, el agente ejercerá libremente sus facultades y, en la práctica, disfrutará de un alto grado de independencia en ese periodo particular. Por otro lado, si el principal enfrenta otros problemas, como asimetrías de información, la culpa por razones impopulares o deficiencia en la toma de decisiones, el principal, a fin de superar esos problemas, explotará sus controles. De este modo, el principal interferirá en el ejercicio de las facultades del agente y el nivel de independencia de éste será menor en ese momento particular.

Como dijo Moe (1985), dos elementos condicionan la influencia de los principales en el desempeño de la agencia: sus mecanismos de control y su compromiso para aplicarlos. Esto no puede darse por sentado, pues la motivación de los principales para usar los controles es problemática y dudosa. Además, es probable que un mismo control se ejerza de distinta manera según la situación que enfrenta el principal.

Pollack (1997) afirma que la autonomía de la agencia depende de la eficiencia y la credibilidad de los instrumentos de control impuestos por los principales. La independencia de un agente varía con la eficacia y la credibilidad de los mecanismos

¹⁰ Por ejemplo, la Comisión de Competencia Británica y la Oficina Federal de Carteles Alemana han sido capaces de explotar su discreción porque las preferencias de sus principales evolucionaron (Wilks y Bartle, 2002).

de control de los que disponen los principales. Los procedimientos de monitoreo y la aplicación de sanciones negativas por parte de los principales en contra de los agentes implican costos. Los costos del principal para sancionar y llevar a cabo procedimientos de monitoreo pueden limitar su credibilidad de amenazar con usar esos controles en contra del agente, aumentando en la práctica la discreción de la agencia.

Ante la presencia de numerosos principales (por ejemplo, el presidente y el legislativo), un agente puede explotar los conflictos de interés entre ellos para evitar sanciones y conservar un nivel significativo de independencia. Además, los procedimientos para aplicar sanciones pueden permitir que los agentes evadan la sanción (Pollack, 1997). Según Thatcher y Stone (2002), en situaciones de esta complejidad, no puede suponerse que los principales controlan una agencia determinada.

Asimismo, el contexto político en general (por ejemplo, la estructura de los partidos y el número de puntos de veto y jugadores) influye en el uso de los controles por parte de los principales (Shapiro, 2002, citado en Thatcher y Stone, 2002).

Por lo tanto, en la “zona de independencia” dinámica, mientras menos control aplique efectivamente el principal y más facultades ejerza el agente, mayor será la independencia en la práctica que éste tendrá, y viceversa.

Por otro lado, el diseño institucional de una agencia puede estar incompleto en el sentido de que los límites entre las facultades de los agentes y los principales no están definidos con claridad y tal vez no incluyan todas las eventualidades. Es imposible que los principales inhiban cualquier resultado indeseable o garanticen el que prefieran. Además, si bien el marco institucional puede ser bastante claro, en la práctica la decisión tomada por un agente puede diferir de las preferencias del principal.

Finalmente, existen otros factores que pueden influir en la independencia *de facto* de las agencias reguladoras con respecto de sus principales. Estas variables pueden ser distintas en los países y sectores, y pueden desempeñar un papel significativo en la “zona de independencia” dinámica, sin importar el aspecto estático o dinámico del diseño institucional de una agencia. La independencia puede mejorarse o minarse a través de una variedad de maneras: arreglos informales y relaciones entre la agencia reguladora y otros actores (Thatcher, 2002b); liderazgo presidencial

(Moe, 1982); negocios de los reguladores (Wilks y Bartle, 2002; Thatcher, 1998); relaciones sociales (McNamara, 2002);¹¹ normas y controles informales.

Como resultado, una agencia reguladora es independiente en la práctica cuando actúa de tal manera que pueda seguir las políticas que prefiera, aun cuando dichas políticas difieran sustancialmente de las que prefiere el principal. En palabras de Tallberg (2000), la autonomía puede definirse como el seguimiento exitoso de intereses particulares.

La decisión del diseño institucional inicial es tan importante como las consecuencias (previstas o no) de la delegación para las agencias reguladoras, en particular, la independencia real que las ARI tienen de sus principales (Thatcher y Stone, 2002).

En este trabajo, examinaremos las dimensiones estática y dinámica de la independencia de la CRE y la Cofetel respecto de sus principales. La independencia formal es tan sólo una imagen de la independencia; también debemos apreciar la película completa. Para hacerlo, se usará el esquema P-A a fin de analizar el diseño institucional de la CRE y la Cofetel de acuerdo con lo establecido por sus principales en el acto de delegación. Además, se estudiará la operación en la práctica del diseño institucional, esto es, el comportamiento de los dos tipos de actores.

Medir el grado de independencia de una agencia reguladora es extremadamente difícil, tanto en su dimensión estática como en la dinámica. Sin embargo, en los siguientes apartados se presentarán diversos indicadores para calcular la independencia estática y dinámica de los reguladores. Los resultados finales de estas pruebas indicarán un determinado grado de independencia y no el nivel exacto de autonomía de la agencia.

INDEPENDENCIA ESTÁTICA

El diseño institucional de una agencia reguladora condiciona la dimensión estática de la independencia. De acuerdo con un diseño institucional particular, es posible tomar varios indicadores para medir el grado de independencia formal. Se han

¹¹ McNamara (2002) sostiene que la independencia del banco central es más una función de las relaciones sociales, las expectativas comunes y otras variables, que de los arreglos institucionales (por ejemplo, el banco central holandés antes de la unión monetaria y económica, es tratado por la sociedad y el gobierno como un organismo independiente).

construido varias técnicas para cuantificar la independencia en el caso de los bancos centrales. A la inversa, en la literatura de las agencias reguladoras es difícil encontrar un método para evaluar la independencia formal.

Sin embargo, Gilardi (2002) presenta un índice de independencia general para las agencias reguladoras. Este índice se basa principalmente en el código de independencia central del banco central desarrollado por Cukierman, Webb y Neyapti (1992). El índice se divide en cinco dimensiones: estatus del jefe de la agencia; estatus de los miembros de la junta directiva; relación con el gobierno y el parlamento;¹² autonomía financiera y organizacional; y el grado de competencias reguladoras delegadas. De acuerdo con Gilardi (2003), esta dimensión es vulnerable, porque sólo tiene un indicador que mide si la agencia es competente para regular en un sector en particular. Señala que esto es resultado de la dificultad para elaborar indicadores aplicables a todas las agencias reguladoras en los distintos campos.

Cada dimensión está construida de 21 indicadores formales codificados en una escala de 0 (el menor nivel de independencia) a 1 (el mayor nivel de independencia). En el Apéndice 1 se presenta la categorización completa de dimensiones, indicadores y códigos numéricos.

El índice de independencia sencillo es igual al promedio de los índices de las cinco variables o niveles, y éstos, a su vez, son el resultado del promedio de los indicadores individuales agregados en el nivel de la dimensión (Gilardi, 2002). En contraste con el método elaborado por Cuckierman, Webb y Neyapti (1992), las dimensiones presentadas por Gilardi son ponderadas de igual modo. Este autor reconoce el hecho de que es discutible considerar una dimensión más relevante que otra y, en consecuencia, propone que deben ponderarse igual. En su opinión, la manera más sencilla de evitar la combinación arbitraria de variables es asignándoles el mismo peso a cada una (Gilardi, 2002).

A fin de medir la independencia estática de la CRE y la Cofetel, aquí se prueba el índice elaborado por Gilardi. Cubre elementos importantes para evaluar la independencia formal de las agencias reguladoras. Además, puede aplicarse de manera realista al contexto de los reguladores objeto de este estudio. Por lo tanto, sus re-

¹² Para los fines de este trabajo, parlamento quiere decir legislatura o congreso, ya que no existe parlamento en México.

sultados deben proporcionar una indicación general del grado de independencia formal de ambas agencias reguladoras.

Sin embargo, puesto que la dimensión “competencias reguladoras” es hasta cierto punto limitada, en esta variable se incluyen algunos indicadores considerados relevantes para medir la independencia formal. La intención es medir de manera más completa el nivel de independencia de la CRE y la Cofetel y, posteriormente, poder compararlos. Estos nuevos indicadores se desarrollan teniendo en cuenta el diseño institucional particular de ambos reguladores descritos en la sección “El diseño institucional de la CRE y de la Cofetel”. Fueron elaborados para no distorsionar el método general. Los indicadores sugeridos aparecen en el cuadro 2.

Los indicadores anteriores serán integrados a la variable “competencias reguladoras” y, además de la adición, todo el método será probado como propone Gilardi (2002). Luego, los resultados serán comparados con el método original.

CUADRO 2. INDICADORES PROPUESTOS PARA MEDIR LA DIMENSIÓN “COMPETENCIAS REGULADORAS”

<i>Indicador</i>	<i>Código numérico</i>
22) ¿Quién es competente para hacer cumplir la regulación?	
Sólo la agencia	1.00
La agencia y el gobierno	0.67
La agencia sólo propone la aplicación de sanciones	0.33
El gobierno	0.00
23) ¿Debe la agencia llevar a cabo consultas públicas antes de emitir las reglas generales?	
En todos los casos	1.00
Sólo en casos específicos	0.67
A discreción de la agencia	0.33
No hay disposiciones específicas al respecto	0.00
24) ¿Quién es competente para emitir permisos?	
Sólo la agencia	1.00
La agencia y el gobierno	0.50
La agencia sólo tiene competencia para dar asesoría	0.00
25) ¿Quién puede solicitar las competencias de asesoría de la agencia en materia de regulación?	
Nadie	1.00
El gobierno en casos específicos	0.50
El gobierno en todos los casos	0.00
26) ¿Es competente la agencia para actuar como árbitro en la solución de disputas en el sector?	
En todos los casos	1.00
Sólo en casos particulares	0.50
No	0.00

Fuente: Elaboración propia.

INDEPENDENCIA DINÁMICA

La independencia de los reguladores puede verse en una dimensión dinámica. Una vez que se estableció el diseño institucional mediante el acto de delegación, las agencias reguladoras comienzan a ejercer sus facultades y los principales pueden operar los controles *ex post* de los que disponen. El comportamiento real de las agencias reguladoras y de los principales no está condicionado por el diseño institucional formal.

El diseño institucional define los procedimientos que deben seguir los principales para utilizar los controles, pero en general se especifican pocas reglas acerca de decisiones sustantivas. De este modo, los principales tienen un grado considerable de discreción para aplicar sus controles a las agencias reguladoras (Thatcher, 2002b).

Por consiguiente, para medir la independencia dinámica de la CRE y de la Cofetel, es necesario analizar el uso real que de los controles hacen los principales. Al hacerlo, se aplicarán los cinco indicadores propuestos por Thatcher (2002b). Sin embargo, dichos indicadores se contextualizan, cuando es necesario, con el diseño institucional particular de la Cofetel y la CRE. Asimismo, se elaboraron algunos indicadores nuevos considerando los controles impuestos a ambas agencias reguladoras. En general, los indicadores presentados incluyen elementos que se espera que midan la relación entre dichas agencias y sus principales, de acuerdo con el uso real que de los controles hagan los principales. Los indicadores son los siguientes:

- a) Politización partidaria del nombramiento de todos los comisionados: cuanto mayor sea la politización de los comisionados, menos probable será la independencia de la agencia reguladora y mayor el control por parte de los principales (Thatcher, 2002b).¹³ Este indicador también puede particularizarse en el caso del presidente de las comisiones.¹⁴

¹³ Este indicador no excluye la pericia, pero los comisionados con fuertes vínculos partidarios reducen la distancia pública entre las agencias reguladoras y la política partidista (Thatcher, 2002b).

¹⁴ Los controles más poderosos que tiene un presidente son las facultades de nombrar a la junta administrativa de una agencia y designar al presidente de dicha junta (Brigman, 1981; Moe, 1982, 1985; Wood y Waterman, 1991) (cf. Cohen, 1985).

- b) Salidas (despido o renuncia)¹⁵ de todos los comisionados antes del fin de su periodo o, en el caso de que no se haya determinado un periodo, antes de un periodo razonable:¹⁶ cuanto menor sea el grado de partidas tempranas, más probable es la independencia de la agencia reguladora (Thatcher, 2002b; Moe, 1982). De igual modo, este indicador puede individualizarse para el caso del presidente de las agencias.¹⁷
- c) Salidas tempranas de todos los comisionados o del presidente, luego de transiciones políticas:¹⁸ una mayor frecuencia de cambio de comisionados o presidente poco después¹⁹ de las transiciones políticas que en cualquier otro periodo indica un menor nivel de independencia (Levine, Rickman y Trillas, 2000).
- d) La titularidad de todos los comisionados: cuanto más larga sea su gestión, más probable es la independencia reguladora (Thatcher, 2002b). Este indicador puede particularizarse para el caso del presidente de las comisiones.
- e) Los recursos reales financieros y de personal de las agencias reguladoras (Thatcher, 2002b).²⁰
- f) El uso que de sus poderes hagan los principales para invalidar las decisiones de las agencias reguladoras (Thatcher, 2002b).
- g) Renovación de los comisionados y del presidente. Por un lado, los principales pueden negarse a renovar a un comisionado que no sigue sus preferencias (Pollack, 1997). Por el otro, pueden renovar el nombramiento como premio para los comisionados que actúan de acuerdo con sus preferencias. En ambos ca-

¹⁵ Cubre renuncias tanto impuestas como voluntarias, pues es sumamente complejo distinguirlas en la práctica (Thatcher, 2002b).

¹⁶ Aunque es debatible, se considerará que cuatro años son un periodo razonable para que un comisionado esté en el cargo, debido a las características específicas de las agencias reguladoras.

¹⁷ El presidente de la comisión suele renunciar al perder el apoyo del presidente de la república, lo cual refuerza el poder informal del presidente para remover a este funcionario (Moe, 1982).

¹⁸ Puede haber cuatro tipos de transiciones políticas: *a*) cambio de régimen (de democrático a autoritario, y viceversa); *b*) cambio de un gobierno autoritario al siguiente; *c*) cambio de partido sin cambio de régimen; y *d*) cambio de jefe de gobierno (Cukierman y Webb, 1995, citados en Levine, Rickman y Trillas, 2000).

¹⁹ Un periodo máximo de un año puede ser útil, considerando que el periodo presidencial en México dura seis años.

²⁰ Con el tiempo, los presidentes adquieren poder sobre el presupuesto financiero y la organización de las agencias reguladoras, derivado de su control general de la organización y del funcionamiento del gobierno en general (Moe, 1982).

sos, parece que existe un control sobre la agencia, el cual puede ser mayor si puede renovarse el nombramiento más de una vez. De este modo, para medir este indicador, es necesario ver los hechos reales del caso y, en particular, el número de veces que se vuelve a nombrar un comisionado.

- b) Periodo en que está vacante el puesto de un comisionado: cuanto mayor sea el periodo en el que está vacante el puesto del comisionado, menos probable es la independencia del regulador.

Los indicadores anteriores se relacionan con los controles que tienen los principales sobre la Cofetel y la CRE: el nombramiento de comisionados; el nombramiento del presidente de la Comisión el término del nombramiento; las causas de la destitución; el presupuesto financiero; los recursos administrativos, y los requisitos de los comisionados.²¹

Cada indicador captura un aspecto un tanto distinto de la dimensión dinámica de la independencia de una agencia reguladora, pero están lejos de mostrar el grado exacto de independencia real.

Según Thatcher (2002b), la politización partidaria puede clasificarse de la siguiente manera: *i*) tener un puesto en el gobierno nacional o postularse para elecciones legislativas o locales, y *ii*) que su afiliación partidaria sea públicamente conocida. Sin embargo, en México el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el partido en el gobierno durante más de 70 años hasta el año 2000. En general, los altos funcionarios del gobierno (por ejemplo, secretarios de Estado y subsecretarios) eran formalmente miembros del PRI o, cuando menos, sus opiniones políticas coincidían mucho con las de dicho partido y, si bien no estaban afiliados formalmente al partido, *de facto* sí lo estaban. Por lo tanto, se considerará que los altos funcionarios del gobierno tenían vínculos con el PRI, a menos de que existan pruebas en contrario.

LA INDEPENDENCIA DE LA CRE Y DE LA COFETEL

Antes de analizar la independencia de la Cofetel y de la CRE, hay que considerar algunos puntos generales.

²¹ Véanse más detalles en la sección "El diseño institucional de la CRE y de la Cofetel".

Si bien la CRE fue creada en 1993 mediante un decreto presidencial, dos años más tarde el Congreso promulgó su propia ley. Por lo tanto, el acto de delegación en sí de la CRE es esa disposición legal. Sin embargo, el presidente de la república puede usar todos los controles impuestos por el Congreso. Si bien el Congreso es el principal original, en este análisis entenderemos que el presidente es el principal de la CRE.²²

Sin embargo, el Congreso tiene el control final de revisar la Ley de la CRE. Esta sanción está descrita en Pollack (1997) como la “opción nuclear”: sumamente efectiva, pero difícil de usar. Este control no está considerado en este estudio, porque es muy difícil de operar en la práctica debido al proceso legislativo que implica, aunque puede utilizarse la amenaza de revisión como un mecanismo informal de control.

Por otro lado, el acto de delegación de la Cofetel es un decreto presidencial. Por consiguiente, su principal es el presidente de la república, quien tiene todos los controles de dicha agencia reguladora, incluida la “opción nuclear”, que es más fácil de usar que en el caso de la CRE.

La posición organizacional de la Cofetel y de la CRE en el gobierno es un tema difícil. De acuerdo con sus actos de delegación, son agencias administrativas con autonomía operativa y técnica, pero jerárquicamente subordinadas a la secretaría de Estado pertinente²³ y forman parte del gobierno central. No existe una definición clara de la autonomía operativa y técnica de este tipo de agencias administrativas. Puede decirse que la autonomía operativa se relaciona con la organización interna de la agencia y que la autonomía técnica se refiere a la pericia y los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, en los siguientes apartados mediremos la independencia formal y real de ambas agencias reguladoras.

²² Para los fines de este trabajo, por presidente de la república nos referimos al jefe del ejecutivo y a cualquier otro funcionario del ejecutivo que sea su subordinado, en particular los secretarios de Estado. Es posible que los funcionarios del ejecutivo asuman el papel de “actores presidenciales” que moldean las decisiones con respecto a las preferencias que el presidente tiene en materia de políticas públicas, pero sin una instrucción explícita o consciente del presidente (Moe, 1982).

²³ Es decir, la Cofetel a la SCT y la CRE a la Sener.

INDEPENDENCIA ESTÁTICA

En principio, la zona de discreción de una agencia, es decir la suma de sus facultades menos sus controles, ofrece un panorama general del grado formal de independencia de las agencias reguladoras. Cuanto mayor sea la zona de discreción de una agencia, mayor independencia tiene esa agencia, y viceversa. En otras palabras, cuanto más serio sea el compromiso de los principales, mayor independencia se le otorgará a la agencia.

En la sección “El diseño institucional de la CRE y de la Cofetel” se sugirió que la zona de discreción es mayor en el caso de la CRE que en el de la Cofetel. Siguiendo este argumento, puede decirse que la CRE es más independiente que la Cofetel. Esto es, la primera se creó para garantizar un compromiso de credibilidad del Congreso y del presidente de la república, en cambio la Cofetel fue establecida por el presidente para reducir las asimetrías de información en el campo técnico de las telecomunicaciones.

No obstante, esta suposición es general. Es necesario analizar a profundidad el diseño institucional de la CRE y de la Cofetel. Por lo tanto, en los siguientes apartados se ponen a prueba los indicadores presentados en la sección “La independencia de las agencias reguladoras”.

Índice de independencia de Gilardi

La aplicación del método para medir la independencia formal de las agencias reguladoras desarrollado por Gilardi (2002) consiste básicamente en responder 21 preguntas (indicadores). En los casos de la CRE y de la Cofetel, las preguntas fueron respondidas de acuerdo con su diseño institucional formal, que se esboza en la sección “El diseño institucional de la CRE y de la Cofetel”. Los resultados aparecen detallados en el Apéndice 2.

Según el índice de independencia de Gilardi, la CRE tiene una calificación de 0.64 y la Cofetel tiene un índice de 0.26. La diferencia entre la calificación de independencia de ambos reguladores es considerablemente alta: 0.38. Dicha diferencia sugiere una variación significativa en el diseño institucional de ambas agencias reguladoras,

pues los indicadores se relacionan directamente con las facultades delegadas y los controles impuestos a las agencias reguladoras. Por lo tanto, la relación entre el diseño institucional formal y el grado de independencia formal de las agencias reguladoras es clara: ésta es consecuencia de aquélla. Esto confirma la suposición general de que cuanto mayor sea la zona de discreción, mayor será la independencia formal de la agencia, y viceversa. El diseño institucional de la CRE presenta una zona de discreción considerable y, por consiguiente, goza de un importante grado de independencia formal. En cambio, el diseño institucional de la Cofetel ofrece una zona de discreción pequeña y, en consecuencia, tiene un nivel bajo de independencia formal.

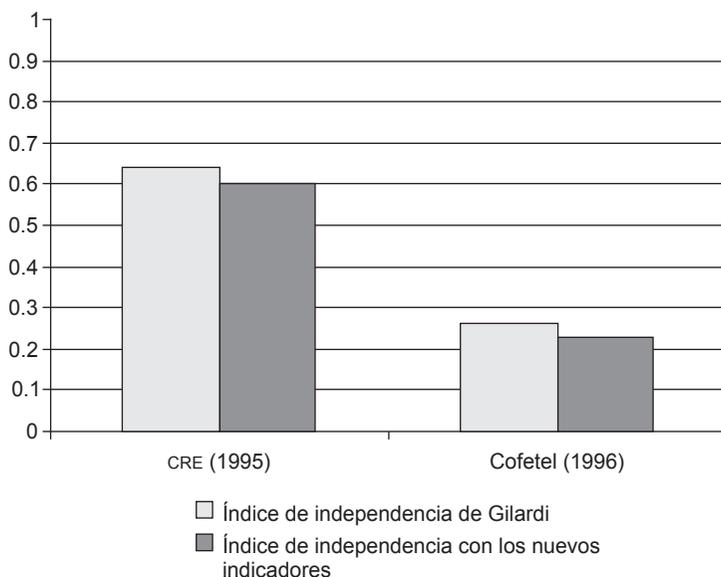
Asimismo, la diferencia de la independencia formal entre las dos agencias reguladoras puede verse en las cinco dimensiones. Existe una variación significativa entre ambas agencias en cuatro dimensiones. La única dimensión en la que tienen el mismo nivel de independencia es la variable “autonomía financiera y organizativa”. Esto coincide con su posición organizativa en el gobierno, es decir, como agencias administrativas con autonomía operativa y técnica.

Las diferencias más impresionantes entre la Cofetel y la CRE se encuentran en la dimensión “competencias reguladoras”. Esto es, mientras que la CRE es competente para la regulación en el sector, la Cofetel comparte facultades reguladoras con el gobierno (SCT). Sin embargo, debe recordarse que la CRE es responsable de regular parte del sector energético (algunas actividades de las industrias eléctrica y gasera), pero no la industria petrolera.

Las dimensiones “jefe de la agencia” y “junta directiva” siguen el mismo patrón en cada una de las agencias reguladoras, pues se considera al presidente como comisionado. Sin embargo, estas dimensiones presentan diferencias importantes entre la Cofetel y la CRE. Básicamente, los sistemas de nombramiento y despido de ambas agencias varían considerablemente.

Por último, hay menos distancia entre ambos reguladores en la dimensión “relación con el gobierno y el parlamento”. Esta semejanza reguladora es de esperarse, pues ambos reguladores comparten la misma posición organizativa en el gobierno. La principal diferencia consiste en que la SCT tiene poder para anular las decisiones de la Cofetel.

FIGURA 1. COMPARACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE INDEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia.

El índice de independencia con los indicadores propuestos

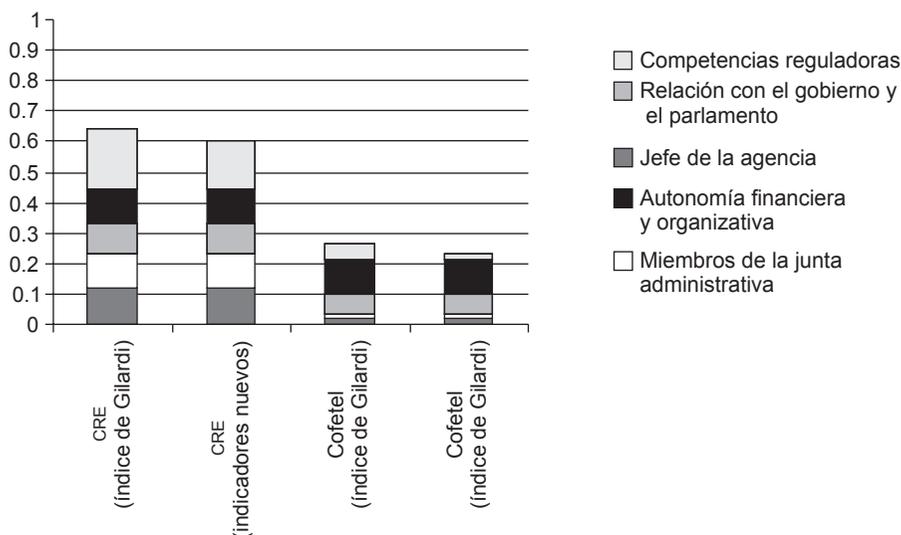
Puesto que la variable “competencias reguladoras” fue considerada como una dimensión débil por tener sólo un indicador, se incluyeron cinco nuevos indicadores en esa dimensión. Los indicadores propuestos se elaboraron siguiendo el mismo patrón de los otros.

La metodología utilizada en la aplicación de los nuevos indicadores fue la misma que se usó en el índice de independencia original. Los resultados se resumen en el Apéndice 3.

El índice de independencia con los nuevos indicadores asigna a la CRE una calificación de 0.60 y a la Cofetel, un índice de 0.23. La diferencia entre la calificación de independencia de ambos reguladores es de 0.37, es decir, en esencia, igual que la diferencia original, como lo muestra la figura 1.

La única variable que fluctúa es, desde luego, la dimensión “competencias reguladoras”, en la que se encontraron las diferencias más contrastantes entre la Cofe-

FIGURA 2. COMPARACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE INDEPENDENCIA EN DIMENSIONES DESAGREGADAS



Fuente: Elaboración propia.

tel y la CRE en el índice de independencia original. La figura 2 muestra la manera en la que esta dimensión contribuye tanto al índice de independencia original como al que tiene los indicadores nuevos. En este último caso, si bien hay diferencias significativas entre la Cofetel y la CRE en el nivel de los indicadores nuevos, esta variación no altera, en general, la dimensión “competencias reguladoras” en comparación con las “competencias reguladoras originales”. Por lo tanto, la diferencia entre ambos índices de dependencia no es sustancial. Esto sugiere que la vulnerabilidad de dicha dimensión no es tan seria como se esperaba. La dimensión que consiste en un solo indicador puede sobreestimar la independencia de las “competencias reguladoras” de un regulador, pero indica un nivel aproximado más que definitivo, como muestran los nuevos indicadores.

El indicador original es tan amplio que captura en términos generales la dimensión de independencia de las “competencias reguladoras”. En cambio, los nuevos indicadores señalan aspectos más particulares de la dimensión “competencias reguladoras”. En el caso de la Cofetel y la CRE, existen diferencias importantes entre los

indicadores propuestos, que son el resultado de la variación institucional entre ambas agencias reguladoras. Esto es, mientras que la CRE es competente para hacer cumplir la regulación, realizar consultas públicas, emitir permisos y actuar como árbitro, la Cofetel carece de estas facultades.

Sin embargo, si las dimensiones no se ponderan de igual manera, la variación entre los dos índices de independencia habría sido mayor o menor, dependiendo del peso dado a esta dimensión.

INDEPENDENCIA DINÁMICA

Hemos visto que, formalmente, hay variación en la independencia de la CRE y la de la Cofetel, pues la primera goza de un grado considerable de independencia, mientras que la Cofetel es mucho menos independiente. Esta variación es el resultado de los distintos diseños institucionales que tiene cada agencia reguladora.

Sin embargo, la independencia formal puede variar significativamente con la independencia en la práctica. El diseño institucional formal no condiciona el ejercicio real de las facultades por parte de la Cofetel y la CRE, y el uso de los controles por parte del presidente de la república. Por consiguiente, a fin de medir la independencia real de ambos reguladores, se probaron los indicadores correspondientes definidos en la sección “La independencia de las agencias reguladoras”. El periodo analizado es, en el caso de la Cofetel, desde su creación en 1996 y, para la CRE, desde que se emitió su ley en 1995 hasta el mes de agosto de 2003.

Los indicadores se aplicaron de acuerdo con el diseño institucional de ambos reguladores como se esbozó anteriormente, en particular, tomando en cuenta los controles que les impusieron. El resto de la información se obtuvo de las páginas web de las agencias reguladoras y de ciertos periódicos.

Los resultados muestran que el presidente de la república ha usado sus facultades para nombrar a seguidores de su partido en la junta directiva tanto de la Cofetel como de la CRE. El cuadro 3 resume los resultados. En el caso de la Cofetel, ha habido siete comisionados (incluidos los presidentes) más los cuatro que estaban en agosto de 2003 a cargo. Cinco de los once comisionados han estado afiliados políticamente al PRI. Además, los primeros tres presidentes de la Cofetel han estado vinculados a ese

CUADRO 3. AFILIACIONES PARTIDARIAS Y ACTIVISMO DE LOS MIEMBROS DE LA COFETEL Y DE LA CRE

<i>Agencia</i>	<i>% de todos los comisionados afiliados al partido</i>	<i>% de todos los comisionados que tienen o buscan un cargo público</i>	<i>% de presidentes afiliados a un partido</i>	<i>% de presidentes que tienen o buscan un cargo público</i>
Cofetel	45 (5 de 11)	9 (1 de 11)	75 (3 de 4)	25 (1 de 4)
CRE	71 (5 de 7)	0 (0 de 7)	100 (2 de 2)	0 (0 de 2)

Fuente: Elaboración propia.

mismo partido. Antes de ser nombrados presidentes, fueron subsecretarios de Comunicaciones de la SCT. Uno de ellos, luego de ser presidente de la Cofetel, buscó sin éxito un lugar en el Congreso por parte del PRI. Cinco de los once comisionados han sido abogados y la profesión que le sigue en número es la de ingeniero.

El resto de los comisionados de la Cofetel no han estado activos políticamente ni vinculados a algún partido político. Esto no quiere decir que no tengan una postura política y que ésta coincida o no con la del partido en el gobierno. Sin embargo, los cuatro comisionados en agosto de 2003 provienen de la industria regulada, lo cual provoca cuestiones de “captura”.

Por otro lado, en el caso de la CRE ha habido tres comisionados además de los cuatro en agosto de 2003.²⁴ Cinco de los siete comisionados han estado vinculados al PRI, incluidos dos presidentes. Ambos, el primer presidente y el correspondiente a agosto de 2003, son economistas y trabajaron en el gobierno antes de sus nombramientos en la CRE. Específicamente, el último trabajó en la Secretaría de Energía.

No ha habido despidos formales en los casos de la Cofetel y de la CRE. Sin embargo, en ambas agencias reguladoras encontramos renuncias, como se muestra en el cuadro 4. El caso de la Cofetel es el más sorprendente. Cuatro comisionados de la Cofetel (incluidos tres presidentes) renunciaron a su puesto antes del periodo de cuatro años, el cual se consideró un periodo razonable cuando no existe un periodo fijo. Puede considerarse que al menos tres renuncias fueron resultado de la presión del presidente de la república, en particular desde la SCT. Por ejemplo,

²⁴ La CRE se compone de una junta administrativa de cinco comisionados, pero al momento de escribir este artículo había un puesto vacante (véase más abajo).

CUADRO 4. RENUNCIAS DE MIEMBROS DE LA COFETEL Y DE LA CRE ANTES DE CUMPLIR SU PERIODO

<i>Agencia</i>	<i>% de todos los comisionados que renuncian antes de cumplir su periodo</i>	<i>% de presidentes que renuncian antes de cumplir su periodo</i>
Cofetel	36 (4 de 11)	75 (3 de 4)
CRE	14 (1 de 7)	0 (0 de 2)

Fuente: Elaboración propia.

el primer presidente de la Cofetel renunció días después de que la SCT anuló en 1998 una controvertida resolución de interconexión, y el subsecretario de Comunicaciones fue nombrado como nuevo presidente. Asimismo, uno de los comisionados renunció por las presiones del subsecretario de Comunicaciones para restarle a la Cofetel las funciones en materia internacional y dárselas a la SCT.

En el caso de la CRE, sólo uno de los comisionados renunció y su puesto seguía vacante en agosto de 2003 (véase más abajo).

Desde la creación de la CRE y de la Cofetel, ha habido sólo una transición política, pero muy significativa. En 2000, por primera vez en más de 70 años el presidente de México provino de un partido de oposición. Durante el primer año del nuevo gobierno, sólo se experimentó un cambio en ambas agencias reguladoras. El presidente de la Cofetel renunció y se nombró uno nuevo. Esta renuncia se debió a presiones políticas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo, el resto de los comisionados de la Cofetel fueron remplazados en 2002. Entre 1996 y 2000, hubo seis nombramientos de comisionados, es decir, uno cada ocho meses. En cambio, entre 2001 y 2002 hubo cuatro nombramientos, uno cada tres meses. De este modo, al final, el cambio de régimen produjo un cambio total en la composición de la Cofetel.

En el caso de la CRE, sólo ha habido dos nombramientos, ya que concluyó el periodo de los comisionados. Sin embargo, en agosto de 2003 seguía vacante el puesto de un comisionado y el periodo de los otros dos comisionados terminaría durante el periodo presidencial de Vicente Fox. Por lo tanto, el mismo presidente nombrará a todos los miembros de la CRE, si bien los periodos de los comisionados están escalonados. Esto sugiere que este escalonamiento es una fachada; en lugar de fun-

CUADRO 5. PERIODO DE GESTIÓN PROMEDIO DE LOS MIEMBROS DE LA CRE Y DE LA COFETEL

<i>Agencia</i>	<i>Gestión promedio de todos los comisionados</i>	<i>Gestión promedio del presidente</i>
Cofetel	2.9 años (7)	1.7 años (3)
CRE	6.3 años (7)	5 años (1)

Fuente: Elaboración propia.

cionar para que los miembros de la junta directiva sean nombrados por presidentes distintos (cuando menos por dos), el mismo presidente nombra a todos y, por lo tanto, puede explotar su poder de control.

Otra consecuencia de la transición política es, en ambos casos, que todos los comisionados nombrados por el presidente de la república del momento, excepto uno (el presidente de la CRE en agosto de 2003), no han estado activos políticamente en fechas recientes ni han estado vinculados a algún partido. Esto no significa que su posición política difiera de la del partido en el gobierno.

La longitud promedio de la gestión de los comisionados y el presidente que abandonaron ambas agencias reguladoras se muestra en el cuadro 5. La gestión promedio de todos los comisionados que salieron de la Cofetel es de dos años y nueve meses. Sin embargo, vale la pena señalar que uno de ellos renunció apenas cuatro meses después de su nombramiento (véase más adelante). La gestión promedio del presidente de la Cofetel es apenas de un año y siete meses. En ambos casos, la gestión promedio es muy inferior al periodo de cuatro años que se consideró como razonable para que un comisionado estuviera en su cargo cuando no había un periodo fijo.

Sólo un presidente abandonó la CRE porque terminó su periodo de cinco años. La gestión promedio de los comisionados de la CRE es de seis años y tres meses. La longitud de este periodo de gestión es consecuencia de la siguiente situación. Según la Ley de la CRE, los primeros cuatro comisionados (excluido el primer presidente que fue nombrado para un periodo de cinco años) fueron designados para periodos de 1, 2, 3 y 4 años, respectivamente, a fin de cumplir el principio de escalonamiento. Cuando terminaron sus periodos, fueron ratificados pero para el periodo correspondiente de cinco años.

CUADRO 6. RATIFICACIÓN PROMEDIO DE LOS MIEMBROS DE LA CRE Y DE LA COFETEL

<i>Agencia</i>	<i>Ratificación promedio de todos los comisionados</i>	<i>Ratificación promedio del presidente</i>
Cofetel	0% (0 de 7)	0% (0 de 3)
CRE	80% (4 de 5)	0% (0 de 1)

Fuente: Elaboración propia.

Esto plantea el problema de la ratificación de los nombramientos, el cual se resume en el cuadro 6. Cuatro de los cinco comisionados de la CRE han sido ratificados, excluido el primer presidente.

El caso de la Cofetel es complicado de evaluar, porque no existen periodos fijos. Sin embargo, se considera que no se han ratificado los nombramientos. Si bien el periodo de gestión de dos de los comisionados excedió los cuatro años que consideramos razonables, no se esperaba que fueran a permanecer en el cargo otro periodo de cuatro años. En realidad, fueron reemplazados antes del quinto año de su gestión.

En ambas agencias reguladoras no ha habido un periodo significativo de vacantes en el cargo de presidente. En el caso de la CRE, desde mayo de 2003 hasta agosto de 2003 estaba vacante el puesto de un comisionado. En el caso de la Cofetel, ha habido dos periodos vacantes considerablemente largos en los puestos de dos comisionados, aunque no al mismo tiempo. La primera vacante fue de diez meses y la otra duró siete meses. Esto es, en dos de siete casos ha habido una vacante significativamente larga. En todos los casos, las vacantes fueron posteriores a la renuncia de un comisionado. Estos resultados se resumen en el cuadro 7.

En comparación con la industria regulada (la SCT y la Sener), ambas agencias re-

CUADRO 7. VACANTES PROMEDIO DE MIEMBROS DE LA CRE Y DE LA COFETEL

<i>Agencia</i>	<i>Vacantes promedio de todos los comisionados</i>	<i>Vacantes promedio del presidente</i>
Cofetel	28% (2 de 7)	0% (0 de 3)
CRE	20% (1 de 5)	0% (0 de 1)

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8. RECURSOS DE LA COFETEL Y DE LA CRE

Agencia	Presupuesto asignado*			Número de empleados (2003)
	2001	2002	2003	
CRE	\$103.8	\$115.9	\$124.6	86
Cofetel	\$369.1	\$351.2	\$369.5	197

Fuente: www.cre.gob.mx, www.cft.gob.mx y www.shcp.gob.mx. * En millones de pesos.

guladoras son pequeñas en lo que se refiere a recursos humanos y materiales. Sin embargo, se considera que una agencia reguladora suele necesitar un personal de cuando menos 30 personas (Smith y Wellenius, 1999, citados en Shwarz, Satola y Bustani, 2001). Tomando esto como referencia, queda claro que ambas agencias reguladoras tienen el personal suficiente para realizar sus actividades, como se muestra en el cuadro 8. Por otra parte, el gobierno ha asignado, respectivamente, casi el mismo presupuesto a la Cofetel y a la CRE durante tres años consecutivos.

La SCT tiene la facultad de revisar, modificar o anular las decisiones de la Cofetel. La anulación casi nunca ocurre, aunque cuando se ejerce, sus consecuencias pueden ser sorprendentes. Días después de que la SCT anuló una resolución emitida por la Cofetel, su presidente renunció (véase arriba).

En el caso de la CRE, no existe la posibilidad de que el gobierno central anule sus decisiones, pues es la propia comisión quien decide los recursos administrativos.

La discusión anterior muestra que el presidente de la república usa en la práctica sus controles tanto sobre la Cofetel como sobre la CRE para administrarlas. En general, el control más común y poderoso que ejerce el presidente es el nombramiento de los comisionados y, en particular, la designación del presidente de las agencias reguladoras. Ésta es otra prueba que respalda los estudios realizados por diversos académicos en este sentido (por ejemplo, Brigman, 1981; Moe, 1982, 1985; Wood y Waterman, 1991).

El presidente puede colocar aliados de su partido político en ambas agencias, especialmente en el cargo de presidente, para lo cual utiliza su poder de nombramiento. En particular, en la Cofetel, el nivel significativo de renunciadas antes del fin del periodo, algunas de las cuales fueron resultado del uso de un control formal (por ejemplo, anular una decisión controvertida) o el uso de un control informal (pre-

sión política), ha desencadenado el uso de otro control: el poder de nombramiento. Estas renunciaciones han afectado no sólo la longitud promedio de la gestión de los miembros de la Cofetel, sino que también ha provocado que existan vacantes que duren más tiempo. Sin embargo, el poder para ratificar los nombramientos sólo ha sido utilizado en el caso de la CRE.

El cambio de régimen político en México afectó a mediano y corto plazos la composición total de la Cofetel, y los comisionados nombrados posteriormente carecen de toda clase de lazos partidarios. Por último, parece que el presidente no ha empleado sus facultades sobre el presupuesto para dominar a ambas agencias reguladoras.

CONCLUSIONES

Este trabajo exploró el diseño institucional de los reguladores del sector energético y de telecomunicaciones en México y su relación con el grado de independencia que tienen. Aún se necesita más investigación al respecto, pero pueden extraerse algunas conclusiones relevantes.

Existen diferencias significativas entre la Cofetel y la CRE. Esta variación puede explicarse desde que el presidente creó la Cofetel con el propósito de aprovechar su pericia técnica, y la CRE para garantizar compromisos creíbles del Congreso y del presidente.

El análisis sugiere que el diseño institucional formal de la CRE y de la Cofetel condiciona su nivel formal de independencia. Esto es, la amplia zona de discreción concedida a la CRE provoca un grado importante de independencia. A la inversa, el bajo nivel de independencia formal de la Cofetel es consecuencia de la limitada discreción que se le delegó. Por consiguiente, la variación en la independencia formal entre ambos reguladores es una consecuencia de sus diferencias institucionales formales.

La independencia formal se midió utilizando un método elaborado recientemente. Los resultados presentados aquí sugieren que dicho método ofrece un punto de partida útil para analizar el tema de la independencia de las agencias reguladoras. Sin embargo, no es una herramienta definitiva y necesita someterse a más pruebas. Por ejemplo, puede introducirse cierto peso a las dimensiones según las

circunstancias del caso particular. Es decir, puede establecerse dicho peso teniendo en cuenta cómo se usan en la práctica los controles sobre las agencias reguladoras. En el caso de la Cofetel y de la CRE, puede afirmarse que las dimensiones “jefe de la agencia” y “junta administrativa” deben tener más peso, ya que esos controles son los que se utilizan con mayor frecuencia.

Por otra parte, también se midió el nivel real de independencia de la Cofetel y de la CRE. El análisis sugiere que la considerable independencia formal de la que goza la CRE está sujeta al uso real que de los controles haga el presidente de la república, principalmente mediante los nombramientos. Por lo tanto, en la práctica la CRE no es tan independiente, como podría parecer formalmente.

El caso de la Cofetel es claro, su nivel de independencia del presidente, si existe, es mínimo tanto formalmente como en la práctica. El diseño institucional formal de la Cofetel, si bien no condiciona su independencia práctica, abre la posibilidad del uso de diferentes controles por parte del presidente. Por ejemplo, los comisionados son muy vulnerables y están sujetos a diferentes controles, ya que no tienen periodos fijos.

La variación institucional entre la Cofetel y la CRE no explica la variación en su independencia práctica, puesto que ésta está condicionada por el uso real que de los controles haga el presidente y por otras circunstancias que pueden ser consideradas en otros estudios (por ejemplo, estructuras sociales, tradiciones estatales, relaciones informales).

Por último, los hallazgos presentados aquí pueden servir de punto de partida para analizar los efectos reales derivados de la estrecha relación entre las dos agencias reguladoras y el presidente, particularmente en lo que se refiera a las políticas reguladoras. **GE**

APÉNDICE 1. INDICADORES DE INDEPENDENCIA FORMAL DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Código numérico</i>
A) Estatus del jefe de la agencia	1) Periodo en el cargo	
	Más de 8 años	1.00
	6 a 8 años	0.80
	5 años	0.60
	4 años	0.40
	Periodo fijo de menos de cuatro años o a discreción de quien lo nombra	0.20
	No hay periodo fijo	0.00
	2) ¿Quién nombra al jefe de la agencia?	
	La junta administrativa	1.00
	Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo	0.75
	El legislativo	0.50
	El ejecutivo colectivamente	0.25
	Uno o dos secretarios	0.00
	3) Despido	
	El despido es imposible	1.00
	Sólo por razones no relacionadas con las políticas	0.67
	No existen disposiciones específicas para el despido	0.33
	A discreción de quien lo nombra	0.00
	4) ¿Puede el jefe de la agencia ocupar otros cargos en el gobierno?	
	No	1.00
	Sólo con permiso del ejecutivo	0.50
	No existen disposiciones específicas	0.00
	5) ¿Es renovable el nombramiento?	
No	1.00	
Sí, una vez	0.50	
Sí, más de una vez	0.00	
6) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?		
Sí	1.00	
No	0.00	
B) Estatus de la junta directiva	7) Periodo en el cargo	
	Más de 8 años	1.00
	6 a 8 años	0.80
	5 años	0.60
	4 años	0.40
	Periodo fijo de menos de 4 años o a discreción de quien lo nombra	0.20
	No hay periodo fijo	0.00
	8) ¿Quién nombra a la junta directiva?	
El jefe de la agencia	1.00	

APÉNDICE 1. CONTINUACIÓN

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Código numérico</i>
	Una compleja mezcla del ejecutivo y el legislativo	0.75
	El legislativo	0.50
	El ejecutivo colectivamente	0.25
	Uno o dos secretarios	0.00
	9) Despido	
	El despido es imposible	1.00
	Sólo por razones no relacionadas con las políticas	0.67
	No existen disposiciones específicas para el despido	0.33
	A discreción de quien lo nombra	0.00
	10) ¿Pueden los miembros de la junta directiva ocupar otros cargos en el gobierno?	
	No	1.00
	Sólo con permiso del ejecutivo	0.50
	No existen disposiciones específicas	0.00
	11) ¿Es renovable el nombramiento?	
	No	1.00
	Sí, una vez	0.50
	Sí, más de una vez	0.00
	12) ¿Es la independencia un requisito formal del nombramiento?	
	Sí	1.00
	No	0.00
C) Relación con el gobierno y el parlamento	13) ¿Se estipula formalmente la independencia de la agencia?	
	Sí	1.00
	No	0.00
	14) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el gobierno?	
	Ninguna	1.00
	Presentación de un informe anual sólo para información	0.67
	Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	0.33
	La agencia es totalmente responsable	0.00
	15) ¿Cuáles son las obligaciones formales de la agencia ante el parlamento?	
	Ninguna	1.00
	Presentación de un informe anual sólo para información	0.67
	Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	0.33
	La agencia es totalmente responsable	0.00
	16) ¿Quién, además del tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva?	
	Nadie	1.00
	Un organismo especializado	0.67
	El gobierno, con requisitos	0.33
	El gobierno, incondicionalmente	0.00

APÉNDICE 1. CONCLUSIÓN

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Código numérico</i>
D) Autonomía financiera y organizacional	17) ¿Cuál es el origen del presupuesto de la agencia?	
	Financiamiento externo	1.00
	El gobierno y financiamiento externo	0.50
	El gobierno	0.00
	18) ¿Quién controla el presupuesto?	
	La agencia	1.00
	La oficina contable o el tribunal	0.67
	Tanto el gobierno como la agencia	0.33
	El gobierno	0.00
	19) ¿Quién decide la organización interna de la agencia?	
	La agencia	1.00
	La agencia y el gobierno	0.50
	El gobierno	0.00
	20) ¿Quién se encarga de la política de personal de la agencia?	
La agencia	1.00	
La agencia y el gobierno	0.50	
El gobierno	0.00	
E) Competencias reguladoras	21) ¿Quién es competente para regular en este sector?	
	Sólo la agencia	1.00
	La agencia y otra autoridad independiente	0.75
	La agencia y el parlamento	0.50
	La agencia y el gobierno	0.25
	La agencia sólo tiene competencia para asesorar	0.00

Fuente: Gilardi (2002).

APÉNDICE 2. DATOS DE LOS 21 INDICADORES PARA LA CRE Y LA COFETEL

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>Agencia</i>	
		<i>CRE</i>	<i>Cofetel</i>
A) Estatus del jefe de la agencia	1) Periodo en el cargo	0.60	0.00
	2) Quién lo nombra	0.25	0.25
	3) Despidos	0.67	0.33
	4) Otras oficinas	1.00	0.00
	5) Renovación	0.00	0.00
	6) Requisito de independencia	1.00	0.00
B) Estatus de la junta directiva	7) Periodo en el cargo	0.60	0.00
	8) Quién la nombra	0.25	0.25
	9) Despidos	0.67	0.33
	10) Otras oficinas	1.00	0.00
	11) Renovación	0.00	0.00
	12) Requisito de independencia	1.00	0.00
C) Relación con el gobierno y el parlamento	13) Independencia formal	0.00	0.00
	14) Obligaciones con el gobierno	0.00	0.00
	15) Obligaciones con el parlamento	1.00	1.00
	16) Anulación de las decisiones de la agencia	1.00	0.33
D) Autonomía financiera y organizativa	17) Origen del presupuesto	0.00	0.00
	18) Control del presupuesto	0.33	0.33
	19) Organización interna	1.00	1.00
	20) Política de personal	1.00	1.00
E) Competencias reguladoras	21) Competente para regular	1.00	0.25
	Índice de independencia	0.64	0.26

Fuente: Elaboración propia.

APÉNDICE 3. DATOS CON LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA LA CRE Y LA COFETEL

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>Agencia</i>	
		<i>CRE</i>	<i>Cofetel</i>
E) Competencias reguladoras	22) Competente para hacer cumplir	1.00	0.33
	23) Consultas públicas	0.33	0.00
	24) Emisión de permisos	1.00	0.00
	25) Competencias para asesorar	0.25	0.00
	26) Competente como árbitro	1.00	0.00
	Índice de independencia	0.60	0.23

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ARTÍCULOS Y LIBROS

- Acedo, Andrés y Paola Jiménez (2001), "Regulation of the Telecommunications Industry", *The International Financial Law Review Guide to Mexico*, International Financial Law Review, pp. 109-116.
- Baldwin, Robert y Martin Cave (1999), *Understanding Regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Brigman, William (1981), "The Executive Branch and the Independent Regulatory Agencies", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 11, pp. 244-261.
- Calvert, Randall, Mathew McCubbins y Barry Weingast (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, pp. 588-611.
- Cohen, Jeffrey (1985), "Presidential Control of Independent Regulatory Commissions through Appointment: The Case of the ICC", *Administration and Society*, vol. 17, núm. 1, pp. 61-70.
- Cukierman, Alex, Steven Webb y Bilin Neyapati (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, vol. 6, núm. 3, pp. 353-398.
- De Haan, Jakob (1997), "The European Central Bank: Independence, Accountability and Strategy: A Review", *Public Choice*, vol. 93, pp. 395-426.
- Elgie, Robert (2002), "The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 2, pp. 186-200.
- Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 6, pp. 873-893.
- (2003), "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", taller Delegation in Contemporary Democracies, Edimburgo, del 29 de marzo al 2 de abril (ECPR Joint Sessions of Workshops).
- Goodman, John (1991), "The Politics of Central Bank Independence", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 3, pp. 329-349.

- Levine, Paul, Neil Rickman y Francesc Trillas (2000), *Regulator Independence: Measurements and Effects*, Regulation Initiative Working Papers, 37, disponible en www.london.edu/ri.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- (1997a), “From the Positive State to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2, pp. 139-167.
- (1997b), “Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions”, en B. Steunenberg y F. van Vught (eds.), *Political Institutions and Public Policy*, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers.
- (1999), “The Regulatory State and Its Legitimacy Problems”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-24.
- (2001), “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”, *European Union Politics*, vol. 2, núm. 1, pp. 103-122.
- McCubbins, Mathew (1985), “The Legislative Design of Regulatory Structure”, *American Journal of Political Science*, vol. 29, pp. 721-748.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 165-179.
- McNamara, Kathleen (2002), “Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation”, *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 47-76.
- Moe, Terry (1982), “Regulatory Performance and Presidential Administration”, *American Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 2, pp. 197-224.
- (1984), “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, pp. 739-777.
- (1985), “Control and Feed Back in Economic Regulation: The Case of the NLRB”, *The American Political Science Review*, vol. 79, núm. 4, pp. 1094-1116.
- Pollack, Mark (1997), “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, vol. 51, núm. 1, pp. 721-748.
- Quintana, Miguel A. (2001), “The Legal Framework for Energy in Mexico”, *The International Financial Law Review Guide to Mexico*, International Financial Law Review, pp. 119-135.

- Ramírez, Miguel D. (2000), "The Evolution, Rationale, and Impact of Mexico's Privatization Program: A Critical Assessment", en M. Birch y J. Haar (eds.), *The impact of Privatization in the Americas*, Florida, North South Center Press.
- Ross, Stephen (1973), "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, vol. 63, núm. 2, pp. 134-139.
- Shwarz, Tim, David Satola y Camilla Bustani (2001), "Telecommunications Reform in Emerging Markets", en I. Walden y J. Angel (eds.), *Telecommunications Law*, Londres, Blackstone Press Limited.
- Smart, Susan (1994), "The Consequences of Appointment Methods and Party Control for Telecommunications Pricing", *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 3, núm. 2, pp. 301-323.
- Spiller, Pablo y Carlos Sales (eds.) (1999), *Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Miguel Angel Porrúa.
- Tallberg, Jonas (2000), "The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 5, pp. 843-864.
- (2002), "Delegation to Supranational Institutions: Why, How and With what Consequences?", *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 23-46.
- Thatcher, Mark (2002a), "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 125-147.
- (2002b), "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 6, pp. 954-972.
- (1998), "Institutions, Regulation, and Change: New Regulatory Agencies in the British Privatised Utilities", *West European Politics*, vol. 21, núm. 1, pp. 120-147.
- Thatcher, Mark y Alec Stone Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 1-22.
- Wilks, Stephen e Ian Bartle (2002), "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies", *West European Politics*, vol. 25, núm. 1, pp. 148-172.
- Wood, Dan y Richard Waterman (1991), "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 3, pp. 801-828.

DOCUMENTOS LEGALES

Decreto de la Comisión Reguladora de Energía en www.sener.gob.mx.
Ley de la Comisión Reguladora de Energía en www.cre.gob.mx.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en www.cddhcu.gob.mx.
Decreto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en www.cft.gob.mx.
Ley Federal de Telecomunicaciones en www.cft.gob.mx.
Regulación Interna de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en www.cft.gob.mx.
Regulación Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en www.sct.gob.mx.
Regulación Interna de la Secretaría de Energía en www.sener.gob.mx.
Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica en www.cre.gob.mx.
Ley Orgánica de la Administración Pública en www.cddhcu.gob.mx.
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo en www.cre.gob.mx.

SITIOS EN INTERNET

www.cddhcu.gob.mx
www.cft.gob.mx
www.cre.gob.mx
www.elfinanciero.com.mx
www.economista.com.mx
www.reforma.com
www.sct.gob.mx
www.sener.gob.mx
www.shcp.gob.mx