

Revista de Administración Pública

Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos

Mauricio I. Dussauge Laguna*

Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) no gozan de muy buena prensa. Por el contrario, lo que uno encuentra al revisar las opiniones de los analistas y académicos que han tocado el tema suelen generalmente ser opiniones críticas, cuando no claramente negativas respecto de sus orígenes, sus atribuciones y su desempeño. De hecho, pareciera que el surgimiento de los OCAs, una de las grandes transformaciones del Estado mexicano contemporáneo, genera más inquietudes, preocupaciones y animadversiones que interés por comprender por qué han surgido, en qué se asemejan/diferencian respecto de otros organismos similares en el mundo, en qué sentido alteran (o no) el diseño institucional del Estado y los procesos de política pública existentes, y qué ventajas/riesgos reales podría traer consigo su creación (y su posible reproducción en otros niveles de gobierno, o en otros ámbitos). En suma, quien trata de entender qué son los OCAs mexicanos hoy en día se encuentra con una serie de afirmaciones y prejuicios producidos al calor del proceso de cambio político de los últimos años, más que con un conjunto de reflexiones y análisis detallados en torno a su lógica institucional o sus implicaciones administrativas. Mitos, más que realidades empíricas comprobadas.

* Profesor-Investigador de la División de Administración Pública (DAP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Maxwell School de la Universidad de Syracuse. Maestro y Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha impartido cursos en el CIDE, LSE, El Colegio de México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF). Sus escritos sobre servicios civiles, reformas administrativas, combate a la corrupción, transferencia de políticas públicas, gestión por resultados y organismos reguladores, entre otros temas, han aparecido en numerosas publicaciones en español e inglés. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Su correo es mauricio.dussauge@cide.edu.

Este artículo retoma algunas de estas afirmaciones críticas respecto de los OCAs mexicanos para discutir su pertinencia y grado de veracidad. Aunque la información disponible respecto de los OCAs (y sus antecesores, es decir organismos públicos federales a partir de los cuales fueron creados) es más bien limitada, quizás sea posible ofrecer algunos comentarios informados con base en ella y, sobre todo, tomando en cuenta las experiencias de organismos públicos similares establecidos en otras partes del mundo. Por supuesto, no se trata aquí de examinar de forma exhaustiva, lo que en muchos casos son apenas enunciados sueltos más que argumentos sustentados en investigaciones acabadas, sino de esbozar algunos matices que nos ayuden a poner en justa dimensión los (pre)juicios que se han emitido en este tema.

El artículo se divide en tres grandes secciones además de esta breve introducción. En la segunda sección se ofrece un panorama general de los OCAs en México, con la única intención de aclarar de qué cosa estamos hablando. La tercera sección constituye la parte esencial del artículo, pues es ahí en donde se discuten uno por uno los mitos que se han creado respecto de los OCAs mexicanos. La cuarta sección recupera los grandes temas del debate y concluye con algunas reflexiones sobre el tema y sobre el futuro de la investigación en materia de OCAs en México.

El surgimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos en México

Los OCAs mexicanos son instituciones públicas recientes, si bien no tanto como suele pensarse. Si consideramos la autonomía formal expresada en el texto constitucional, podemos hablar de mediados de los 1990 como punto de partida de la “ola” de creación de la decena de OCAs existentes en el ámbito federal (o de próxima entrada en vigor, como es el caso de la Fiscalía General de la República). Este número puede más o menos variar dependiendo de la definición formal que se utilice (Pedroza, 2002; Ugalde, 2014), o si consideramos que algunas reformas constitucionales recientes mandatan que los gobiernos estatales deban reproducir los esquemas de organización federal (por ejemplo las reformas político-electoral, de transparencia o anticorrupción). En cualquier caso, para efectos de este artículo se toman como referencia los OCAs incluidos en la Tabla 1, que son instituciones que además cumplen con los criterios característicos de los “organismos no-mayoritarios” discutidos en la literatura académica internacional en materia de Administración Pública y Ciencia Política: organizaciones formalmente independientes, que no están subordinadas a ninguno de los tres poderes, y que desarrollan sus actividades con apego a sus propios criterios y sin sujetarse a las prioridades políticas del gobierno en turno (Thatcher y Stone-Sweet, 2002; Roberts, 2010; Dussauge, 2016).

Tabla 1
Organismos Constitucionales Autónomos en México

Organismo	Área de política	Asociación o relación de subordinación previa a su estatus de autonomía	Año de fundación	Año de la autonomía constitucional
Banco de México	Política monetaria	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1925	1994
Instituto Nacional Electoral	Organización electoral	Secretaría de Gobernación	1990	1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Derechos humanos	Secretaría de Gobernación	1990	1999
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Estadística y geografía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1983	2008
Comisión Federal de Competencia Económica	Competencia económica	Secretaría de Economía	1993	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Telecomunicaciones	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1996	2013
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Evaluación de la educación	Secretaría de Educación Pública	2002	2013
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	Transparencia y rendición de cuentas	Secretaría de la Función Pública	2002	2014
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social	Evaluación de la política social	Secretaría de Desarrollo Social	2004	2014
Fiscalía General de la República	Procuración de justicia	Procuraduría General de la República	2018	2018

Fuente: Basado en Pardo y Dussauge (por aparecer).

La Tabla 1 describe algunos aspectos muy básicos de los OCAs mexicanos, que sin embargo permiten ir apuntando algunos temas que bien merecerían un análisis más detallado en futuras investigaciones. Primero, que los OCAs han sido establecidos en muy diversos ámbitos de política pública, lo cual vuelve complicado determinar hasta qué punto se trata de respuestas funcionales a problemas técnicos muy concretos o a exigencias/coyunturas políticas (véase la siguiente sección). Segundo, que muchos de los nuevos OCAs en realidad no son nuevos, sino que constituyen una nueva fase o iteración de organismos públicos anteriores. Tercero, y parcialmente relacionado con esto, sólo tres de los OCAs actuales fueron establecidos como tales en los noventa, mientras que el resto lo fue en los últimos 10 años, incluyendo 6 de ellos en los últimos 5 años. Por último, todos ellos han sido en algún momento parte del Poder Ejecutivo Federal, si bien con grados de subordinación jerárquica distintos, y se han convertido en instituciones formalmente independientes en momentos históricos diversos.

En suma, lo que se encuentra en la Tabla 1 no es sólo una somera descripción del universo de OCAs mexicanos, sino también un posible punto de partida para investigar los patrones de cambio administrativo en estos ámbitos del sector público federal. ¿Por qué los OCAs se han establecido en estos ámbitos de política pública y no en otros? ¿Cómo explicar el proceso de “autonomía otorgada” que les ha caracterizado, por medio del cual primero se crean organismos desconcentrados/descentralizados y sólo después se establecen OCAs? ¿Hasta qué punto la distribución temporal de la creación de estos organismos podría entenderse bajo una lógica de difusión de políticas públicas? Algunas de estas preguntas se tocarán en la siguiente sección, pero una discusión adecuada de las mismas requeriría de mayor espacio. Por ahora, baste con apuntarlas como complemento a la descripción general del objeto de estudio de este artículo.

Los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos: entre los mitos y las realidades

Los OCAs han recibido limitada atención académica, pero no han pasado obviamente desapercibidos en el debate político-administrativo nacional. Por el contrario, a lo largo de los últimos años un conjunto de destacados analistas han ofrecido diversas opiniones respecto del surgimiento de esta nueva categoría de institución pública. Aunque dichas opiniones han reflejado la formación específica de los comentaristas (abogados y politólogos fundamentalmente), la visión general que puede obtenerse a partir de estas opiniones es la de una transformación institucional que pareciera carecer de lógica y objetivos claros, que es arriesgada sino es que francamente absurda, y que vendrá a romper con la dinámica político-burocrática del país. El Cuadro 1 resume algunas de las frases más representativas en este sentido.

Cuadro 1

Críticas al establecimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos

- “[u]na nueva enfermedad afecta a la clase política mexicana, en el gobierno o en la oposición; la podemos denominar autonomitis, por su síntoma más notorio, que es la pretensión de cercenar a los poderes del Estado facultades sustantivas, para trasladarlas a organismos autónomos, integrados por ciudadanos, supuestamente tan expertos como impolutos, que garantizarán el cumplimiento de las obligaciones que los políticos no han podido, o no han querido, cumplir” (Alcocer, 2013).
- “el legislador dio un salto mortal en el diseño institucional (del IFETEL y la COFECE) sobre cuyas consecuencias conviene reflexionar [...] Resulta indispensable considerar si éste es un escenario deseable para el Estado mexicano” (López Ayllón, 2013)
- “la mayoría de estos órganos gestionan tareas que antes realizaba el Poder Ejecutivo. Ello supone una disminución en las facultades a cargo del presidente de la República pero nada garantiza que ese debilitamiento del gobierno se traduzca en un fortalecimiento del Estado. No por lo menos en tanto no exista lo que la Constitución no ofrece, que es un esquema normativo de coordinación para la operación estatal” (Salazar, 2014).
- “se ha vuelto un cliché exigir autonomía cada vez que se detecta un problema de desempeño o simplemente por moda [...] La multiplicación de las islas autónomas puede constituir un obstáculo para el funcionamiento eficaz del Estado mexicano, sobre todo en aquellos órganos cuya misión no requiere autonomía” (Ugalde, 2014).
- “ahora hay zonas del Estado substraídas al dominio soberano del pueblo [...] no dependen de nadie y por ende ante nadie responden del ejercicio de sus funciones. [...] [Es] una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México” (Valadés, 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en los textos referidos.

El Cuadro 1 simplifica los argumentos de los autores citados, pero resulta útil porque nos acerca al foco de sus críticas respecto del modelo de OCA mexicano. Además, permite derivar un listado de afirmaciones esenciales respecto de los orígenes, características e implicaciones de los OCAs a

partir del cual discutir si las críticas tienen sustento, si son exageraciones, si atinan a describir parcialmente la realidad mexicana, o si en todo caso deberían tomarse como hipótesis de trabajo más o menos factibles, que deberán ponerse a prueba conforme vayan “funcionando” los OCAs, en lugar de validarse *a priori*.

En lo que resta de la sección, se retoman algunas de estas críticas para ir las discutiendo a la luz de la realidad político-administrativa mexicana y de la experiencia internacional con respecto a la creación de organismos similares a los OCAs. Como podrá observarse, aunque las afirmaciones críticas resultan en principio comprensibles, e incluso hay algunas que tienen algo de verdad, en general se trata de juicios anticipados que no siempre tienen premisas sólidas.

La “autonomitis” como enfermedad mexicana

El primer punto que valdría la pena discutir es aquel que sugiere que la “autonomitis”, entendida como la tendencia a establecer OCAs, es una “enfermedad” esencialmente mexicana. Por una parte, quizás sea posible pensar que la fórmula jurídica (OCA) sea en efecto una creación mexicana. Por la otra, la realidad es que organizaciones similares a nuestros OCAs (es decir formalmente independientes de los tres poderes públicos, concentradas en coordinar/regular un ámbito de política pública específico con base en sus propios criterios, sin apego a prioridades políticas) existen y han existido en muchos otros lugares.

En los Estados Unidos, por ejemplo, existe una larga tradición de agencias independientes, que se remonta por lo menos a 1887, cuando se estableció la *Interstate Commerce Commission* (Shapiro, 1997). Posteriormente, bajo la visión “progresista” de la época (“*Progressive Movement*”) se fueron creando otras agencias similares, que intentaban separar las decisiones administrativas de las influencias partidistas. La importancia histórica de estas agencias independientes, que suelen estar encabezadas por órganos de decisión multi-personas y que pueden emitir y asegurar el cumplimiento de las regulaciones en sus ámbitos de competencia, ha sido tal que se les ha llegado a pensar como un “cuarto poder” (Breger y Edles, 2000).

En tiempos más recientes, particularmente de los 1990 a la fecha, en el continente europeo se han creado un sinnúmero de agencias independientes bajo nombres como “*non-ministerial departments*”, “*autorité administrative indépendante*”, o “*autorità amministrativa indipendente*” (Thatcher y Stone-Sweet, 2002). Estos organismos han surgido en ámbitos tan diversos como la banca central, la regulación de redes de infraestructura, la competencia económica, la regulación de medios, la provisión de beneficios sociales y muchos más. En la misma región europea, durante los últimos años

se han ido estableciendo organismos supranacionales independientes, encargados tanto de regular temas como el espacio aéreo, el registro de plantas, los fármacos y los patentes, como de coordinar los esfuerzos regulatorios de los organismos independientes nacionales de un mismo sector de política pública (Coen y Thatcher, 2005, 2008; Thatcher, 2011).

Finalmente, en América Latina también se han establecido organismos independientes para diversas materias: banca central, derechos humanos, contraloría, ministerios públicos, etc. (McNamara, 2002; Pegram, 2010; Ackerman, 2010). De hecho, diversos estudios demuestran cómo el surgimiento de agencias regulatorias independientes en países latinoamericanos ha seguido los patrones de cambio administrativo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tanto en número de sectores involucrados, como en la cantidad y frecuencia de creación de este tipo de instituciones (Jordana, 2011; Jordana *et al.*, 2011).

Así, más allá del estatus jurídico específico de nuestros OCAs, resulta difícil sostener la idea de que estamos frente a una forma organizacional esencialmente mexicana. Por el contrario, una parte importante de las discusiones contemporáneas sobre reformas administrativas comparadas ha resaltado precisamente como las instituciones autónomas han proliferado en todo el mundo (Marcussen, 2005; Roberts, 2010). En consecuencia, la excepcionalidad mexicana tendría que verse, en todo caso, como una variación nacional sobre un mismo tema internacional.

La autonomización como “cliché”

Una segunda idea respecto de la creación de los OCAs mexicanos es que se trata simplemente de una moda seguida por nuestros políticos/ legisladores/decisores. La afirmación implica, además, cierta carga valorativa de corte negativo, pues la idea del “cliché” sugiere la ausencia de imaginación o iniciativa por parte de dichos actores. Esto a su vez encaja perfectamente en nuestro escenario político contemporáneo, en el cual la credibilidad y confianza ciudadanas hacia las instituciones públicas y los políticos son más bien limitadas (Ortega y Somuano, 2013).

Aunque la idea de la autonomización constitucional como “cliché” tiene cierto sustento empírico, no por ello tiene sentido del todo, ni mucho menos explica a cabalidad el surgimiento de los OCAs mexicanos. En efecto, 5 de los OCAs incluidos en la Tabla 1 se establecieron como tales a partir de 2008. En la lógica de la difusión de políticas públicas o el isomorfismo institucional (Graham *et al.*, 2013; DiMaggio y Powell, 1983), el surgimiento de instituciones similares en un período temporal relativamente corto efectivamente sugiere alguna especie de comunicación o “contagio”. Sin embargo, esto no prueba del todo la validez del “cliché” como mecanismo

de reproducción de este tipo de organizaciones públicas en México. Para empezar, ¿cómo explicar entonces el surgimiento de los OCAs anteriores, como el Banco de México o el Instituto Federal/Nacional Electoral, entre otros? Por otra parte, ¿qué decir de los enormes conflictos interburocráticos y partidistas que han acompañado los procesos de creación de cada una de estas instituciones? (Ballinas, 2011).

La idea del cliché resulta, además, limitada cuando nos acercamos al conjunto de explicaciones que la literatura académica ha discutido desde hace algún tiempo. Simplificando las discusiones teóricas y los múltiples análisis empíricos que se han desarrollado en la materia, podría decirse que este tipo de organizaciones suelen crearse como consecuencia de alguna de las siguientes razones (Thatcher, 2002; Elgie, 2006). Primero, por cuestiones funcionales o de eficiencia organizacional: es decir que se supone que son la mejor respuesta frente a ciertos problemas de técnica administrativa. De hecho, una buena parte de la literatura sobre agencias reguladoras independientes argumenta que dicho modelo organizacional representa la mejor solución a problemas de “compromiso creíble” y “consistencia temporal” (Levy y Spiller, 1994; Majone, 1994, 1997; Gilardi, 2002). Segundo, porque los actores políticos desean quitarse de encima un área de política pública compleja, o buscan reaccionar rápidamente a una crisis y prefieren delegar la responsabilidad sobre un tema determinado a una institución ajena (independiente) a ellos. Ésta es el argumento de la literatura sobre “desviación de culpas” (“*blame shifting*”; véase Hood, 2010). Tercero, porque los tomadores de decisiones se encuentran insertos en redes internacionales de expertos, en las cuales obtienen información, ejemplos, estándares que consideran apropiado adoptar (Thatcher, 2002). En este caso, estaríamos hablando de procesos de aprendizaje transnacional, coerción (si los estándares, es decir el uso del criterio de independencia formal es obligatorio) o mimetismo (imitación). En este último caso, la idea del cliché encontraría algo de apoyo; pero en todo caso sería respecto de un cliché compartido internacionalmente por tomadores de decisiones de muy diversos países (véanse McNamara, 2002; Dussauge, 2008, 2011).

Pero incluso si damos por cierta la idea del “cliché” de la autonomización, valdría la pena preguntarse si esto es un fenómeno excepcionalmente mexicano y, sobre todo, si se trata de algo tan irracional como se sugiere. En el primer caso, la literatura indica que no estamos frente a una experiencia novedosa: en países como el Reino Unido, Italia o Francia, la creación de organismos independientes en un sector de política pública ha tenido efectos de “bola de nieve” (“*snowball*”) en otros ámbitos gubernamentales (Thatcher, 2002). De hecho, en estos casos no sólo se ha multiplicado el número de instituciones independientes, sino que una vez encontrado un cierto “modelo organizacional” los políticos/tomadores de decisiones involucrados han optado por reproducirlo (por ejemplo, en lo que respecta

a la conformación de las juntas de gobierno de las organizaciones, como de hecho pasó en originalmente en los Estados Unidos).

En el segundo caso, tanto la experiencia internacional como la mexicana podrían entenderse también como respuestas “satisfactorias”, en línea con la discusión clásica de Herbert Simon (1997): de cara a las presiones políticas y temporales, en un entorno en donde resulta imposible conocer cuál sería el mejor curso de acción y, más específicamente, cuáles podrían ser las posibles consecuencias de crear nuevas estructuras organizacionales para afrontar ciertos temas de política pública novedosos, los tomadores de decisiones optan por resolver el problema con lo que tienen a la mano. Puesto en otros términos, incluso si la autonomización ha sido un “cliché” esto quizás sea menos resultado de poca imaginación o flojera intelectual, que una reacción pertinente, satisfactoria, y hasta basada en la (necesariamente limitada) evidencia positiva arrojada por los modelos organizacionales previos (e.g. el IFE o el INEGI).

Afirmar que el establecimiento de OCAs en México se ha convertido en un mero “cliché” es, por lo tanto, bastante problemático. La idea no nos explica la creación de los primeros organismos independientes o el proceso político que les ha acompañado, ni tampoco toma en cuenta las múltiples razones por las cuales se han establecido instituciones similares en otras partes del mundo. Por otra parte, la hipótesis del cliché es complicada simple y sencillamente porque algo similar ha ocurrido en otros países radicalmente distintos a México, y porque más allá de su carga valorativa podría argumentarse que se trata de un mecanismo de toma de decisiones menos absurdo e irracional de lo que su planteamiento en principio sugiere.

Debilitar al gobierno sin fortalecer al Estado

Una tercera idea que cruza algunos de los análisis sobre los nuevos OCAs mexicanos es que su creación supone debilitar al gobierno sin necesariamente fortalecer al Estado. Puesta en términos así de generales no es fácil comprender a cabalidad a qué se refiere la idea, ni tampoco ofrecer argumentos para debatirla. Sin embargo, un camino para reflexionar sobre el tema podría ser el de suponer que las cosas en los ámbitos de política pública en donde actualmente existen OCAs (e.g. política monetaria, política electoral, regulación) funcionaban mejor antes, cuando las atribuciones eran parte del gobierno federal, que ahora con instituciones formalmente independientes de lo que tradicionalmente se ha visto como cabeza del Estado mexicano (es decir el titular del Poder Ejecutivo). ¿Es así?

Por muy diversas razones, resulta muy difícil saber si la creación de los OCAs ha vuelto más débil al gobierno federal, sin haber logrado fortalecer al

Estado en el camino (Dussauge, 2016). Primero, no es sencillo seleccionar los criterios con base en los cuales podría valorarse una afirmación de este tipo, ni mucho menos encontrar las mediciones adecuadas para hacerlo. ¿Hablamos de eficiencia, eficacia, transparencia, legitimidad o qué otro valor administrativo? ¿Qué datos tomamos como base para contrastar lo que era antes de lo que es ahora? Segundo, estamos hablando de cambios institucionales muy recientes, cuya enorme complejidad necesariamente requiere de valoraciones de mediano o largo plazo. ¿Podemos en verdad saber si las cosas han cambiado a raíz de los cambios político-administrativos de hace 3, 5 ó 10 años, tomando en cuenta las tradiciones administrativas, rutinas organizacionales, aprendizajes colectivos y dinámicas políticas preexistentes, que tardaron décadas en formarse? Tercero, si pudiéramos resolver los dos puntos anteriores con solvencia, quedaría aún pendiente el problema de la atribución de efectos, sobre todo en un entorno político-administrativo nacional de cambios continuos, que además están insertos en transformaciones globales mayores. ¿Las cosas han mejorado/empeorado única/mayoritariamente en el área de política pública “x”, “y”, o “z” debido a la creación del organismo constitucional autónomo “A”, “B”, o “C”?

Pero si aterrizamos la discusión un poco más, también es difícil sostener la idea de que los OCAs han debilitado al gobierno sin fortalecer al Estado. Pensemos, por ejemplo, en la política monetaria, en la organización de elecciones, o en la regulación de las telecomunicaciones. ¿Podríamos afirmar que las cosas estaban mejor cuando el Banco de México no tenía independencia formal para controlar la inflación y el gobierno federal podía “imprimir dinero” según los intereses presidenciales; cuando el Instituto Nacional (Federal) Electoral formaba parte de la Secretaría de Gobernación y las elecciones se realizaban bajo el control gubernamental; o cuando la Comisión Federal de Telecomunicaciones (ahora IFT) era organismo descentralizado de la Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes y los interesados podían recurrir a la “doble ventanilla” para apelar sus regulaciones? Aunque será siempre posible criticar el desempeño de los OCAs correspondientes desde varios frentes, sería muy difícil argumentar que la fortaleza del Estado mexicano (o lo que eso signifique) es inferior en el nuevo escenario institucional del país, con baja inflación, elecciones confiables y legítimas, y regulaciones cada vez más creíbles.

Por otra parte, la idea de que el gobierno ha quedado debilitado tras la creación de los OCAs parte de la premisa (equivocada) de que los mismos desarrollan funciones que antes se hacían en las oficinas del poder ejecutivo federal. En algunos casos los OCAs quizás representen una nueva figura jurídica para el desempeño de viejas facultades gubernamentales. Vino viejo en odres nuevas, diría el dicho. Sin embargo, en la mayoría de los casos las nuevas instituciones están a cargo de funciones y actividades que no existían antes, o que se hacían de forma

radicalmente distinta. Si tomamos de nuevo como ejemplo las elecciones federales, sería difícil afirmar que el IFE/INE simplemente hace lo mismo que las viejas áreas electorales de la SEGOB: hay nuevos criterios de fiscalización, nuevas áreas de capacitación electoral, nuevas herramientas de organización electoral, nuevas reglas de gestión de personal, en suma un nuevo entramado político-electoral. Algo similar podría decirse del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): de ser el organismo de la Secretaría de Educación Pública encargado de evaluar los conocimientos de los alumnos, ahora tiene además que evaluar la política educativa, emitir directrices aplicables en todo el país y establecer criterios para la evaluación de los maestros integrantes de un nuevo Servicio Profesional Docente. En los casos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su nuevo estatus como OCA es en buena medida una confirmación jurídica de sus condiciones institucionales previas: aunque se encontraban formalmente dentro del ejecutivo federal, subordinadas/sectorizadas a la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública respectivamente, en realidad funcionaban con un amplio margen de autonomía, desarrollando actividades de política pública novedosas y con mínimos antecedentes en la administración pública federal.

Así, el surgimiento de los OCAs no necesariamente ha debilitado al gobierno federal. Primero, porque no sabemos bien a bien qué significa dicho supuesto “debilitamiento”; segundo, porque no es fácil realizar un análisis empírico del tema; y tercero, porque muchas de las cosas que los OCAs hacen actualmente en realidad no se hacían antes, o se desarrollaban bajo esquemas administrativos y de política pública fundamentalmente distintos. Sería por supuesto debatible afirmar que la creación de los OCAs ha fortalecido al Estado mexicano. Estas transformaciones institucionales tienen demasiadas dimensiones y aristas como para poder hacer sumas y restas de mediana claridad. Sin embargo, quizás no sea del todo arriesgado decir que en los OCAs el Estado mexicano contemporáneo sí encuentra un conjunto de instituciones que le permiten afrontar con más recursos los cambios de la realidad político-administrativa del país y de su entorno internacional.

El problema de la (des)coordinación

Una cuarta idea, cercana a la que se discutió en los párrafos anteriores, es que los OCAs vendrán a generar nuevos problemas administrativos, particularmente aquellos relacionados con la coordinación inter-institucional. A falta de un esquema normativo adecuado, el surgimiento de nuevos organismos que gocen de independencia formal complicará las relaciones entre ellas y las instituciones públicas federales interesadas en los diversos temas de política pública afectados por estos cambios

(regulación económica, política social, transparencia, telecomunicaciones, etc.).

El problema de la coordinación intra/inter-organizacional es, sin duda, un riesgo asociado con la creación de OCAs, pero difícilmente podría pensarse como algo nuevo o exclusivo de esta transformación institucional del Estado mexicano. Como lo señalan las literaturas sobre coordinación e implementación de políticas (Peters, 2015; Pressman y Wildavsky, 1998), entre más actores se sumen a los procesos de decisión o gestión gubernamental, más complejo será definir objetivos compartidos, construir esquemas de acción conjunta y, por lo tanto, alcanzar las grandes metas sociales deseadas. Asimismo, la literatura sobre reformas administrativas y, más específicamente, sobre la creación de agencias ejecutivas autónomas inspiradas por la Nueva Gestión Pública también ha subrayado que la autonomización puede fácilmente derivar en descoordinación (Verhoest *et al.*, 2011). Ahora bien, en ausencia del criterio de subordinación jerárquica, que desaparece al hablar de los OCAs en su relación con el poder ejecutivo, tiene sentido suponer que la coordinación entre ambas partes se volverá más compleja. De hecho, la experiencia internacional ciertamente apunta a las complejidades de la coordinación como uno de los grandes temas actuales en el ámbito de los organismos no-mayoritarios (Lodge, 2015).

Sin embargo, suponer que la descoordinación inter-institucional en el sector público mexicano habrá de aumentar por el simple hecho de que se crean los OCAs es tal vez exagerado por al menos dos razones. En primer lugar, porque la idea asume que antes del proceso de reforma constitucional existía un escenario de coordinación inter-institucional plena. Eso, sin embargo, no es del todo cierto. En realidad, como en el caso de cualquier otro gobierno del mundo (Page, 2005), el mexicano siempre ha tenido problemas de pugnas burocráticas, conflictos inter-institucionales, disputas jurisdiccionales, desacuerdos respecto de criterios administrativo, etc. Un caso más que conocido en esta línea fue la “doble ventanilla” en el sector telecomunicaciones, que a consecuencia de un mal diseño institucional enfrentaba continuamente a la SCT y a la COFETEL (Pardo, 2010). Por consiguiente, sería inadecuado imaginar que la coordinación perfecta haya existido alguna vez en la administración pública mexicana, o sugerir que los problemas de descoordinación en las áreas de política pública en donde ahora existen OCAs podrían atribuirse directamente a la presencia o desempeño de éstos, salvo que así se demuestre en circunstancias empíricas concretas.

En segundo lugar, la literatura internacional también ha mostrado que los retos de coordinación en áreas donde existen organismos independientes son complejos y recurrentes, pero no necesariamente insalvables. En términos informales, las nuevas instituciones son capaces de ir construyendo mecanismos de negociación e intercambio de información

con los actores involucrados en sus ámbitos de competencia (Coen, 2005). Esto ayuda a procesar conflictos y promover el cumplimiento de sus decisiones y regulaciones. En términos formales, las experiencias empíricas de países como Italia, Dinamarca o Alemania sugieren que es posible diseñar esquemas de consulta, crear espacios para resolver conflictos jurisdiccionales y determinar condiciones específicas bajo las cuales la información debe ser compartida entre las diversas organizaciones involucradas (las independientes y las gubernamentales) (Koop y Lodge, 2014).

En síntesis, el tema de la coordinación en realidad es algo que ha sido, es y será problemático para las organizaciones del sector público, con independencia de que hablemos de sus actividades particulares (coordinación interna) o sus relaciones con otras organizaciones (coordinación inter-institucional). Aunque la creación de los OCAs podría en principio exacerbar los retos de la coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas, también es cierto que tanto los organismos independientes como los sistemas político-administrativos de otros países han ido encontrando formas de afrontar y resolver (por lo menos parcialmente) este reto.

La distorsión constitucional de la división de poderes

Una quinta idea crítica, expresada generalmente por los expertos en derecho, es que la creación de los OCAs representa una transformación significativa y potencialmente dañina para la teoría clásica de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Los OCAs se convierten en una especie de nuevo poder, que sin embargo no queda claramente inserto en las lógicas de controles y contrapesos tradicionales (véase también el siguiente punto).

La afirmación sobre los efectos de los OCAs en la división de poderes es relativamente adecuada en cuanto a la descripción, pero limitada en términos de contenido. Aunque este tipo de organismos independientes rompen con la imagen sugerida por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, esto en principio no tiene por qué verse como algo negativo en sí mismo. Si la realidad político-administrativa actual se ha transformado respecto de las condiciones particulares del siglo XVII en las que dicha teoría se planteó, lo lógico sería replantear las propuestas teóricas para que reflejen la realidad, en lugar de tratar de ajustar la realidad a la teoría. Como ya se ha apuntado antes, la experiencia mexicana no es excepcional respecto al surgimiento de organismos como los OCAs, sino que pareciera representar un desarrollo similar de cara a las transformaciones de los Estados contemporáneos en todo el mundo.

Por otra parte, la división de poderes es una propuesta teórica que no siempre se ha cumplido en la práctica, y que por lo tanto no podría

decirse que llega a su fin con el surgimiento de los OCAs. En los sistemas parlamentarios, por ejemplo, los poderes ejecutivo y legislativo se encuentran fusionados, y por lo tanto no hay tres sino dos poderes en estricto sentido (si bien las dinámicas políticas cotidianas y la presencia de coaliciones pueden volver las cosas aún más complicadas). En el caso de México, la división de poderes históricamente tampoco ha sido tan clara como supone esta crítica, no sólo por el peso del presidencialismo mexicano a lo largo del siglo xx, sino por otros aspectos de diseño institucional: el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por ejemplo, son parte del poder ejecutivo, a pesar de que la naturaleza de sus funciones parecieran acercarla más a la lógica del poder judicial.

Finalmente, tanto en la visión de los legisladores como de las cortes mexicanas, desde hace algún tiempo ha estado presente la idea de adaptar el marco jurídico nacional para dar cabida a los nuevos OCAs. En el primer caso, la creación de los órganos reguladores en los noventa (IFT y COFECE ahora autónomos) se tenía una clara intención de establecer instituciones con características muy particulares, novedosas para el entorno de la administración pública mexicana (López Ayllón y Haddou, 2007). En el segundo caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha generado ya jurisprudencia para resaltar que los OCAs tienen un papel particular en el esquema jurídico-administrativo mexicano, que complementa las facultades y responsabilidades de los otros poderes tradicionales (Ackerman, 2010).

Por lo tanto, si bien los OCAs alteran la conceptualización histórica de los poderes de la unión y la estructura jurídica del Estado mexicano, esto no implica necesariamente entrar en un camino hacia la distorsión constitucional. Las nuevas instituciones son una respuesta a cambios político-administrativos en el país y en el mundo. Además, la doctrina clásica no siempre ha coincidido con la realidad política (nacional e internacional), incluso desde antes de que se establecieron los OCAs. En última instancia, la cuestión de futuro será cómo el entramado jurídico-institucional mexicano se va ajustando para insertar la lógica, funciones y objetivos específicos de estos nuevos organismos.

La falta de rendición de cuentas al pueblo soberano

Una última idea que vale la pena discutir es la que sugiere que los OCAs no sólo son instituciones alejadas del pueblo soberano, sino que introducen una serie de problemas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Al ser formalmente independientes de los otros poderes, estos nuevos organismos se encuentran en condiciones de hacer lo que deseen y cómo deseen, sin controles que les limiten.

Como en el caso de las ideas anteriores, la lejanía de las OCAs respecto del pueblo soberano y sus mecanismos de control resulta sólo parcialmente cierta, además de serlo en términos probabilísticos (algo que podría suceder) más que determinísticos (algo que seguro sucederá). Una de las críticas centrales que desde siempre se han planteado a las instituciones no-mayoritarias como las bancas centrales y las agencias regulatorias independientes es que van a sentido contrario de la lógica democrática: en la búsqueda por despolitizar ciertas funciones del Estado, se les separa de la voluntad de la mayoría o de sus representantes electos (Majone, 2001; Roberts, 2010; CARR, 2016). En este sentido, tanto la importancia del voto como mecanismo de rendición de cuentas, como la de la subordinación jerárquica como mecanismo de control se difuminan en un escenario de independencia formal de las nuevas instituciones.

Ahora bien, la idea de que esto aleja a los OCAs del pueblo soberano parte de la premisa bastante problemática de que el resto de las instituciones públicas sí son “cercanas” a éste. Para empezar, no queda del todo claro qué significa ser “lejano” o “cercano” al pueblo, ni tampoco conciliar las múltiples doctrinas y posturas valorativas que pueden llegar a existir en materia de transparencia y rendición de cuentas (Lodge y Stirton, 2010). Más importante aún, buena parte de las actividades del Estado no se realizan en comunicación constante con los ciudadanos, ni están sujetas a la aprobación del voto popular. Por ejemplo, los nombramientos, trabajos y decisiones de las instituciones del poder judicial se enmarcan en una lógica bastante próxima a la que sustenta la creación de organismos como los constitucionalmente autónomos: imparcialidad, despolitización, predictibilidad. Asimismo, buena parte de las actividades burocráticas (incluyendo aquellas relacionadas con el diseño de regulaciones, estándares o criterios con consecuencias redistributivas) tampoco se someten cotidianamente a los controles ciudadanos directos (Page, 2012). En el caso de las estructuras profesionalizadas (como la del INE, pero también la carrera diplomática de la Secretaría de Relaciones Exteriores o el Servicio Profesional de Carrera del gobierno federal), resulta claro que los criterios políticos se dejan a un lado en la designación de funcionarios públicos para emplear criterios similares a los que subyacen al diseño de organismos independientes: méritos, *expertise* técnico, especialización.

Por otra parte, la experiencia internacional ha mostrado que la ausencia o inaplicabilidad de los esquemas más conocidos de control y rendición de cuentas no implica automáticamente que los organismos autónomos puedan actuar conforme a sus caprichos (Koop, 2011; Busuioc, 2009). Primero, la designación de los integrantes de las juntas de gobierno pasa por los canales tradicionales de escrutinio (ejecutivo-legislativo), lo cual abre la posibilidad de que el proceso de selección sea igual o más abierto que el usado para designar a los líderes de otras instituciones públicas. Segundo, estos organismos gozan de mayor independencia para

gestionar sus recursos y para tomar sus decisiones, pero esto no quiere decir que no tengan que rendir cuentas ante el poder legislativo respecto al uso de sus dineros, o ante las cortes cuando sus criterios o regulaciones son apelados por terceros afectados (incluyendo el caso de los nuevos tribunales especializados mexicanos; Dussauge, 2015). Tercero, tanto la experiencia europea como la norteamericana parecieran sugerir que los organismos no-mayoritarios no sólo cumplen con los estándares de transparencia y rendición de cuentas obligatorios para los otros poderes, sino que en muchos casos los superan. Por ejemplo, las agencias regulatorias independientes proveen más información sobre sus procesos decisionales, establecen reglas de conflicto de interés más detalladas y recurren a un mayor número de mecanismos de consulta ciudadana que el promedio de los ministerios (secretarías) del poder ejecutivo (Thatcher, 2002; Lodge, 2015).

Por último, la poca experiencia empírica mexicana tampoco pareciera sugerir que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, la lejanía entre autoridad y pueblo soberano crezca automáticamente cuando hablamos de los OCAs. Por el contrario, la poca evidencia más o menos disponible pareciera sugerir que se pueden encontrar buenas y no tan buenas prácticas en la materia lo mismo en las instituciones del poder ejecutivo que en los OCAs (López Ayllón y Arellano, 2008; Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009). De hecho, una rápida revisión a los sitios de internet de los organismos reguladores independientes permite encontrar en ellos mayor cantidad de información sobre su desempeño institucional (explicaciones, minutas, actividades) de la disponible en los sitios de las dependencias federales.

En resumen, los OCAs efectivamente enfrentan de entrada mayores retos en términos de rendición de cuentas, pues su naturaleza institucional los aleja de los mecanismos tradicionales de control democrático. Ahora bien, en estricto sentido éstas no son las únicas instituciones públicas “alejadas” del pueblo soberano en el ejercicio de sus actividades cotidianas. Tampoco son instituciones libres de controles, pues los otros poderes participan en su conformación, exigen explicaciones e informes periódicos, y pueden participar en la revisión de sus decisiones (y, si existe causa justificada, en el despido de sus integrantes). Además, la poca información disponible no permite determinar si los niveles de transparencia y rendición de cuentas en México han empeorado o mejorado a raíz de la creación de los OCAs.

Conclusiones

La creación de Organismos Constitucionales Autónomos en México representa una de las transformaciones jurídicas, políticas y administrativas más significativas e interesantes de las últimas décadas. Aunque el número de OCAs es aún limitado, su surgimiento ha llamado mucho la atención

no sólo por la centralidad de las áreas de política pública en las que están inmersos, sino porque genera numerosos cuestionamientos respecto a sus efectos potenciales en la estructura, funcionamiento y desempeño futuros del Estado mexicano.

La importancia empírica de los OCAs los convierte, de forma natural, en un objeto de estudio atractivo. Se trata de instituciones que ponen a prueba doctrinas jurídicas y teorías politológicas, y que permiten ilustrar tanto las discusiones administrativas clásicas sobre coordinación y especialización, como las más recientes sobre desempeño y rendición de cuentas. De hecho, el surgimiento de los OCAs mexicanos, y de los muchos otros organismos independientes/no-mayoritarios que hoy en día existen en otras partes del mundo, en buena medida representan una nueva iteración en los conocidos debates “wilsonianos” sobre política y administración, y “weberianos” sobre democracia y burocracia.

Dado que los OCAs seguramente continuarán en el centro de los debates públicos y académicos de los próximos años, será fundamental que los analistas nos aproximemos al tema con una visión crítica pero informada. Por un lado, las características institucionales de estos nuevos organismos traerán consigo importantes retos. Además de los riesgos de la (des)coordinación y la falta de rendición de cuentas ya mencionados, habría que sumar otros posibles problemas: el (des)control interno (los OCAs no se rigen por las mismas reglas que el resto de las instituciones públicas federales); la potencial captura de sus decisiones por parte de poderosos actores económicos; o los predecibles intentos de politización de sus nombramientos, recursos y desempeño general por parte de diversos actores políticos y partidistas.

Por otro lado, es necesario comprender que estos riesgos son reales, que pueden pasar en la vida de los OCAs, pero que esta probabilidad no debe confundirse con un hecho consumado. Las críticas que a la fecha se han planteado a los OCAs, y que han sido discutidas en este artículo, en realidad deben entenderse como hipótesis que podrían o no cumplirse en ciertos momentos y bajo ciertas circunstancias. Deberíamos, por lo tanto, imaginar un escenario futuro lleno de matices, en donde algunas de las ideas/hipótesis aquí analizadas se lleguen a presentar en un sector de política pública y no en otro, en un período histórico y no en otro, en un caso específico y no en otros. Sólo conforme cada uno de los OCAs vaya rutinizando sus funciones y se vaya “acomodando” en su entorno inter-institucional (es decir en sus relaciones con otros OCAs, otros poderes públicos, otros niveles de gobierno y otros actores privados y sociales), sabremos en qué grado las críticas que se les han planteado tienen más o menos sentido.

Los retos a futuro de los OCAs mexicanos son muy grandes, pero no son menores los retos que los académicos interesados en el tema habrán de

enfrentar. La información empírica comienza a acumularse y las condiciones para entender esta nueva figura del sistema político-administrativo mexicano son cada vez mejores. Pero será también indispensable mirar al conocimiento acumulado en otras latitudes. Aunque no hay realidades nacionales iguales y los OCAs no son instituciones idénticas a las de otros países, sus características generales y sus implicaciones administrativas tampoco son únicas en el mundo. Nuestra comprensión del tema deberá, por lo tanto, nutrirse de un diálogo continuo entre lo que observamos empíricamente en México y lo que podemos aprender de los desarrollos teóricos, metodológicos y conceptuales de quienes estudian fenómenos similares en otros lugares. Sólo entonces podremos entender si las críticas a los OCAs de nuestro país son atinadas y pertinentes, o si por el contrario son afirmaciones más cercanas a los mitos que a la compleja realidad que intentan describir y explicar.

Bibliografía

- Ackerman, John (2010), "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en América Latina" en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM-IJ, 3-19.
- Alcocer, Jorge, "Autonomitis", *Reforma*, 29 de enero, 2013.
- Ballinas, Christopher (2011), *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Basingstoke, Palgrave.
- Breger, Marshall J. y Gary J. Edles (2000), "Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies", *Administrative Law Review*, 52 (4), 1111-1294.
- Busuioc, Madalina (2009), "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies", *European Law Journal*, 15 (5), 599-615.
- CARR (2016), *Regulatory Agencies under Challenge*, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/DPs/CARR-DP81.pdf>
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), *Evaluación del Desempeño de los Órganos reguladores en México*, disponible en: <http://www.ceey.org.mx/site/files/CEEYEvaluacionOrganosReguladores.pdf>.
- Coen, David y Mark Thatcher (2005), "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators", *Governance*, 18 (3), 329-346.
- Coen, David y Mark Thatcher (2008), "Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies", *Journal of Public Policy*, 28 (1), 49-71.
- Coen, David (2005), "Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets", *Governance*, 18 (3), 375-398.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2016), "Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México", en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (coords.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: El Colegio de México.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2015), "La dimensión administrativa de las reformas estructurales", mimeo.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2011), "La creación de Bancos Centrales Independientes en el mundo: argumentos teóricos, razones políticas y realidades sociales", *Buen Gobierno*, 11, pp. 20-30.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2008), "Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, 5, pp. 65-77.
- Elgie, Robert (2006), "Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France", *Governance*, 19 (2), 207-227.
- Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 873-893.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan y Craig Volden (2013), "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science", *British Journal of Political Science*, 43 (3), 673-701.
- Hood, Christopher (2010), *The Blame Game*, Princeton: Princeton University Press.
- Jordana, Jacint (2011), "The development of the Latin American regulatory state", en David Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 156-168.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández-i-Marín (2011), "Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", *Comparative Political Studies*, 44 (10), 1343-1369.
- Koop, Christel y Martin Lodge (2014), "Exploring the co-ordination of economic regulation", *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.
- Koop, Christel (2011), "Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience", *Journal of Public Policy*, 31 (2), 209-234.
- Levy, Brian y Pablo Spiller (1994), "Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics & Organization*, 10 (2), 201-246.
- Lodge, Martin (2015), "Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy", en OECD, *Regulatory Policy in Perspective*, París: OECD, 11-33.
- Lodge, Martin y Lindsay Stirton (2010), "Accountability in the Regulatory State", en Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 449-470.

- López Ayllón, Sergio (2013), "La feria de las autonomías", *El Universal*, 4 de abril, 2013.
- López Ayllón, Sergio y Ali Haddou (2007), "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", *Gestión y Política Pública*, 16 (1), 101-145.
- López Ayllón, Sergio y David Arellano (2008), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE-IFAI-UNAM.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics*, 17 (3), 77-101.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- Majone, Giandomenico (2001), "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157 (1), 57-78.
- Marcussen, Martin (2005), "Central banks on the move", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 903-923.
- McNamara, Kathleen (2002), "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics*, 25 (1), 47-76.
- Ortega, Reynaldo y Fernanda Somuano (2013), *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México.
- Page, Edward C. (2005), "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press/British Academy, 139-155.
- Page, Edward C. (2012), *Policy without Politicians*, Oxford: Oxford University Press.
- Pardo, María del Carmen y Mauricio I. Dussauge Laguna (por aparecer), "Policy Analysis in Autonomous Agencies", en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna (coords.), *Policy Analysis in Mexico*, Bristol: Policy Press.
- Pardo, María del Carmen (2010), "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 71-119.
- Pedroza de la Llave, Susana (2002), "Los órganos constitucionales autónomos", en José María de la Serna y José Antonio Caballero (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México: UNAM, 173-194.
- Pegram, Thomas (2010), "Diffusion across political systems: the global spread of national human rights institutions", *Human Rights Quarterly*, 32 (3), 729-760.
- Peters, B. Guy (2015), *Pursuing Horizontal Government*, Kansas City: University Press of Kansas.

- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación*, México: FCE.
- Roberts, Alasdair (2010), *The Logic of Discipline*, Oxford, Oxford University Press.
- Salazar, Pedro (2014), "Las demasiadas autonomías", *Nexos*, febrero, 46-47.
- Shapiro, Martin (1997), "The problems of independent agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 276-291.
- Simon, Herbert A. (1997 [1947]), *Administrative Behavior*, Nueva York: The Free Press, 4a ed.
- Thatcher, Mark (2002), "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25 (1), 125-147.
- Thatcher, Mark (2011), "The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation", *Journal of European Public Policy*, 18 (6), 790-809.
- Thatcher, Mark y Alec Stone-Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, 25 (1), 1-22.
- Ugalde, Luis Carlos (2014), "En la marea de la baja calidad del Estado", *Nexos*, mayo, 21-26.
- Valadés, Diego (2014), "La soberanía burocrática", *Reforma*, 27 de mayo.
- Verhoest, Koen Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid (eds.) (2011), *Government Agencies: Practices and Lessons From 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave.