

CONCLUSIONES

El Estado como creación humana y construcción social se halla en un proceso continuo de transformación. La realidad estatal está inmersa en la dinámica social, lo que complica la solución única de los fenómenos y problemas. Ello implica que constantemente se analizan las problemáticas que surgen en el seno de su realidad, así como las formas institucionales para resolverlas. La creatividad e inventiva de los reformadores del Estado puede orientarse a partir de la teoría de Jacob Burckhardt, quien lo concibe como una obra de arte; es decir, como una creación materializada y calculada, una obra concebida de modo fino, pulido y eficaz, para cumplir fines y políticas con orden y capacidad administrativa.

El Estado requiere ser reformado, para que el orden constituido no pierda eficacia y para lograr su propia conservación, de cara a los retos que enfrenta en relación con nuevas estructuras de poder, las nuevas realidades que —en nuestro objeto de estudio— toman la forma de órganos con funciones y responsabilidades que estas instituciones generan de cara a la unidad y fortaleza estatal, como cualidades necesarias para hacer valer su determinaciones, potestades y capacidad de mando en el ámbito de su propia conservación.

Estos elementos sólo pueden traducirse en instrumentos tangibles, verificables y confrontables, mediante las instituciones del Estado, las cuales se reforman mediante la técnica del diseño institucional, cuya eficacia está determinada en función de si el Estado cumple o no con las necesidades colectivas, con qué pertinencia y solvencia lo hace, y bajo qué estándares lo lleva a cabo. La eficacia del diseño institucional pasa por la capacidad de detección y resolución de un determinado problema, lo que sólo es posible si se reforma lo que no funciona y se adecua lo que ha perdido vigencia. En este contexto es donde ubicamos a nuestro objeto de estudio: los OCA en el Estado mexicano, como un sistema que requiere respuestas, y cuya noción de estructura estatal está condicionada por la necesidad de superar sus deficiencias para potenciar su desarrollo institucional.

El Estado constitucional se forma y consolida con el desarrollo de la sociedad moderna, y mediante la naturaleza de sus atribuciones proclama,

entre otros, los principios de igualdad, certeza, imparcialidad y legalidad para configurar un orden institucional articulado en órganos, ámbitos de competencia, responsabilidad, líneas de mando, separación de poderes, coordinación y control.

En ese sentido, su carácter ontológico da cabida a un tipo de órganos que, por su rango constitucional, se erigen en órganos de Estado, apoyados en sistemas de competencias que autorizan el cumplimiento de sus cometidos, con base en la toma de las decisiones que dan vida a las políticas gubernamentales. En efecto, los OCA son una categoría institucional que no sólo alude a que son pieza vital en su razón funcional, sino que se definen como un objeto de análisis, a partir de los cuales es factible analizar e interpretar el modo en que cumplen las tareas que el Estado mexicano tiene encomendadas.

En este caso, aludir a los OCA significa identificar que sus estructuras, funciones, políticas, programas, estrategias y procesos de administración con sentido público, se relacionan directamente con áreas neurálgicas de la economía de mercado: la cual es la esfera donde se lleva a cabo la producción de los bienes y servicios públicos, la democracia como forma de vida, ya que se materializa mediante la garantía del goce de derechos, y la autorregulación y corrección de las políticas y programas públicos, a partir de la evaluación de su impacto y capacidad de modificar realidades que tienen verificativo en la sociedad mediante problemas como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

La fenomenología del Estado encuentra en la administración la forma más primigenia de relación entre Gobierno y ciudadano; entre autoridad y sociedad; entre servidor público y pueblo. Ante estas relaciones, cobra importancia determinar al Estado constitucional como categoría de análisis teórico y a los órganos de la administración estatal como categoría de análisis empírico. Esta distinción es fundamental para identificar cómo las problemáticas institucionales impactan en la vida colectiva, y cómo sólo a partir de ellas es posible asegurar la prevalencia de los mecanismos democráticos que aseguren la vigencia del Estado moderno.

El fenómeno de descentralización administrativa no es nuevo en el derecho comparado, pues data de las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Los casos analizados en el presente libro dan cuenta de que existió una tendencia por trasladar atribuciones, transferir funciones y tareas de la rama ejecutiva hacia agencias, administraciones o autoridades de nueva creación y de naturaleza distinta.

La exigencia por satisfacer exigencias y necesidades comunes, propias de la evolución de la sociedad, los cambios tecnológicos, el crecimiento de la

población, y la imposibilidad de cumplir las promesas constitucionales, por parte de los poderes clásicos, generó un nuevo tipo de estructura estatal. Salvo el caso colombiano, en donde existe una intención clara por equiparar a estos órganos de control como ramas del poder público, los casos de Estados Unidos, España, Italia y Francia son ejemplificativos de cómo la prioridad se acentúa en dos voces: “administración” e “independencia”, categorías de análisis que implican, en primer término, la naturaleza del órgano y de la actividad que realizan, y en segundo, el requisito de que su labor se llevará a cabo distante de la política.

Sea, en Colombia, con la dilucidación conceptual de abrir la separación rígida a nuevas realidades, mediante la frase “ramas del poder público”; en España, con la previsión constitucional de organismos autónomos que, por cuestiones funcionales y a efecto de distinguirlas de las comunidades autónomas, las desarrolló doctrinalmente como administraciones independientes; en Estados Unidos, cuya naturaleza jurídica ha sido delimitada en distintos grados, a partir de sentencias dictadas por la Corte Suprema, y donde los mecanismos de control son fundamentales en la lógica de justificar el qué, cómo y para qué del ejercicio del presupuesto asignado; en Francia, cuyo control hace hincapié en los conflictos de interés entre los prestadores de servicios que laboran en las administraciones, y que por la naturaleza de sus funciones conviven con trabajos de la iniciativa privada; o en Italia, con la construcción teórica de la paridad jurídica, para ubicar a todos los órganos del Estado en un plano de igualdad y no subordinación, y con la neutralidad política como fundamento del ejercicio de la administración. El debate teórico y conceptual versaba, más que por la idea de evolucionar la teoría de división del poder, para dar cabida a esta nueva realidad institucional, por asegurar su independencia frente a la política.

No en vano, las estructuras estudiadas son agencias, administraciones o autoridades y no órganos. Su madurez institucional ha significado décadas de desarrollo y mecanismos para potenciar su control: control político en términos de la férrea estructura de rendición de cuentas a la que se encuentran sujetos; control presupuestal, porque deben concurrir a los parlamentos para justificar el destino y la forma en que han ejercido el dinero que les fue asignado; control administrativo, toda vez que están sectorizados a la Hacienda Pública en materia de planes, programas, fines, objetivos y control burocrático, a partir de los servicios civiles de carrera.

A lo largo de la investigación se observa, estudia y analiza una parte de la realidad constitucional, política y administrativa del Estado mexicano, relativa a los órganos que desempeñan sus funciones y tareas, las relaciones entre cada una de las formas en que se controlan unas a otras, y entre ellas

mismas. Hemos podido, asimismo, ahondar sobre un tipo de estructura estatal de relativa novedad en el sistema constitucional mexicano, denominada órgano constitucional autónomo; cuya naturaleza jurídica plantea una problemática, desde la perspectiva de la separación del poder, y hasta qué punto pueden o no equipararse con las funciones clásicas del Estado: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, en términos de la importancia del rol que juegan en la dinámica del poder, y de trascendencia de las funciones y tareas que realizan.

Dada la particularidad del contexto mexicano, es determinante clasificar a los nueve órganos como responsables de realizar funciones del Estado, en sentido amplio; y acotar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como encargados de llevar a cabo funciones del Estado, en sentido estricto; por otra parte, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica, los clasificamos como responsables de materializar tareas en un segundo plano.

En una clasificación más técnica, se proponen cuatro categorías conceptuales:

- 1) Órganos de dirección estratégica: se articulan en esta categoría aquellos creados para cumplir cometidos institucionales, entendidos como la acción material del Estado. En éstos encontramos al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral.
- 2) Órganos de dirección regulatoria: aquellos cuya actividad consiste en regular áreas estratégicas de la economía, el mercado y la sociedad. Aquí podemos encontrar al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia Económica.
- 3) Órganos de dirección y evaluación: son los órganos cuya principal actividad versa sobre el desempeño de las políticas del Gobierno en materia de desarrollo social y educación. En este apartado entran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
- 4) Órganos de protección de derechos, gestión de datos e información: son aquellos responsables de realizar una función garante de los derechos de acceso a la información, de protección de datos y la producción de datos estadísticos necesarios para el diseño, evaluación y

conducción de las políticas del Estado. Aquí englobamos al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En este sentido, es pertinente destacar que los OCA son instituciones del derecho que vertebran la administración del Estado mexicano, cuyas características distintivas son, entre otras: 1) autonomía, 2) inmediatez constitucional, 3) naturaleza administrativa de las funciones y tareas que llevan a cabo, 4) órganos de Estado con estructura de gobierno, y 5) que se han erigido como instrumentos de control a la función Ejecutiva en aras de consolidar la democracia constitucional en México. Son instituciones relativamente jóvenes, toda vez que su existencia no excede los treinta años, por lo que uno de los debates del presente libro gira en torno a dos aspectos esenciales: el primero, relativo a su madurez y desarrollo institucional; y el segundo, consistente en la necesidad democrática de su existencia.

La madurez institucional es una categoría definitiva del camino que deben seguir, y hacia dónde queremos llegar con ellos; toda vez que la multiplicidad de los diseños institucionales que convergen en su realidad, como objeto de estudio, dificulta no sólo su comprensión, sino además, la rendición de cuentas a la que, como órganos del Estado, están sujetos; así como los aspectos esenciales —tanto teóricos como empíricos— a los que se deben someter, en aras de asegurar que prevalezcan en la complejidad de la vida pública. La necesidad de su existencia, en relación con la democracia, es un nexo causal prioritario y fundamental para el desarrollo del Estado mexicano, ya que aunado a las funciones y tareas que llevan a cabo, la forma en que nacen, y los aspectos comunes que rigen su evolución histórica, los han erigido como un contrapeso al poder de la función ejecutiva.

Su naturaleza es multifacética, dado que producen racionalidades administrativas, jurídicas, políticas y técnicas. Administrativas, porque la materialización de su actividad se fundamenta en atribuciones del derecho público, inmersas en la administración del Estado, en el sentido de que prestan un servicio, garantizan algún derecho o evalúan políticas del Gobierno. Jurídicas, porque su conceptualización se fundamenta a partir de la teoría del órgano administrativo; se problematiza teóricamente su ubicación en la teoría de separación del poder a escala global, y en particular, en la teoría de la administración pública mexicana, como nuevas estructuras que se identifican como órganos del Estado que controlan al poder. Políticas, puesto que el contexto en el que desarrollan su actividad, y el diálogo institucional en el que están inmersos, se caracteriza por la alta politicidad, y los mecanismos de selección de sus directivas surgen de procesos políticos. Y técnicas, por

la alta especialización de las funciones y tareas que desempeñan, cualidad por la que no es conveniente que en el seno de sus decisiones y la trascendencia de sus determinaciones se privilegie la política en despropósito de la administración.

En relación con la democracia mexicana, es importante señalar que se encuentra en proceso de consolidación, por lo que las problemáticas que resultan de ella son relativamente recientes (no más de treinta años). La historia constitucional mexicana refiere a un partido dominante, durante el siglo XX, que estableció una cultura de obediencia y sujeción a la voluntad presidencial, por parte de la mayoría de los actores políticos, sociales y económicos. Esa transición trajo consigo que se ampliaran los centros de operación y se universalizaran las potestades de decisión, tanto a nivel estatal como en la propia estructura federal.

Los OCA son producto de la democracia, y el análisis que se ha llevado a cabo, a lo largo del presente libro, lleva a concluir que son parte activa de la misma. No se explica a la democracia mexicana sin los OCA; por el contrario, se corre el riesgo de regresiones democráticas, si el discurso que permea en el ambiente político y público sigue levantando la voz para cuestionar su pertinencia, necesidad y justificación, en lugar de potenciar —mediante mecanismos de reforma institucional— la eficacia de sus acciones, el control de su actividad y la inclusión de los mejores perfiles para integrar sus filas como servidores públicos.

La autonomía que define su naturaleza jurídica es reconocida y otorgada por el poder constituyente permanente, en un ejercicio de autocritica al régimen político y a partir de la premisa de otorgar certidumbre institucional a los ámbitos económico y político, así como la protección de los derechos humanos en una primera fase. El Estado asumió, en términos de las leyes de atracción de Newton, una posición de autorrestricción a su poder y autorregulación de su actividad. En este sentido, la construcción del Estado como proceso inacabado y continuo requiere potenciar, mediante la técnica del diseño institucional, las aristas que han quedado a deber en el desempeño de los OCA, así como las asignaturas pendientes que la democracia mexicana guarda en relación con la satisfacción de necesidades públicas.

Los OCA, en la visión de órganos de Estado que llevan a cabo funciones y tareas, forman parte de la deuda que existe para México en materia de inseguridad, desigualdad, pobreza, violencia y crisis del Estado de derecho. No están exentos de este examen, y al ser las estructuras de más reciente creación, son susceptibles de la crítica social, por lo que es labor conjunta del Estado, como un todo, y de quienes lo estudian elaborar propuestas de

mejora institucional que aseguren la certidumbre institucional en aras de garantizar la democracia constitucional.

En este sentido, como formas de control político, se plantean propuestas de mejora regulatoria al definir estándares básicos que todos los OCA deben cumplir, las características comunes que deben reunir para ser considerados en esta noción, así como los mecanismos que aseguren su rendición de cuentas, evitando con ello que escapen del control y escrutinio público.

Se plantea que salvo el fiscal y el *ombudsperson*, todos los miembros de las directivas de órganos autónomos sean denominados consejeros; que para ser candidatos deben cumplir los mismos requisitos que para ser presidente de la República, además de que exista una acreditable capacidad técnica y de especialidad del órgano; además, que se privilegie a quienes formen parte o se hayan desempeñado en instituciones del Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se prohíba la militancia y participación activa en partidos políticos, al menos durante un año, antes del proceso de designación. Asimismo, ante las recientes cooptaciones sobre los mecanismos de selección, se propone que, en caso de que no se alcance la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado en tres rondas de votaciones, el voto de calidad sea atribución de la fracción parlamentaria que represente la minoría legislativa del Senado, a efecto de asegurar que no se imponga bajo ningún esquema de mayoría a quien deberá integrar al órgano en cuestión.

El diseño institucional de los OCA ha quedado a deber, en cuanto a asegurar la garantía jurídica de su autonomía; hace falta protegerlos con mecanismos más eficaces para disminuir las injerencias políticas en los procesos de designación. Los casos del Coneval y del INEGI son referencias en este sentido, dado que el primero no cuenta con una Ley Orgánica que complete su autonomía constitucional en un instrumento legal eficaz y en el segundo, la facultad de designar a su presidente es exclusiva del presidente de la República.

Esto da cuenta de que, al momento de crear estas instituciones, los responsables de moldear su arquitectura institucional no quisieron —sea por voluntad política o acuerdos que recogieron intereses concurrentes— dotarlos de las suficientes herramientas para asegurar su autonomía. En su momento, se prefirió la autonomía como proceso inacabado, sin dimensionar que la potestad sobre el destino del órgano recae en la Presidencia de la República, lo que dio pauta para que alguien, con una visión distinta sobre el rol de estos órganos, ahora tenga en sus manos la posibilidad de designar o remover libremente a estos centros estratégicos en función de su ideología, interés político o posición personal sobre su pertinencia.

En este sentido, es fundamental que en el ejercicio de la actividad de legisferar, que dota de instrumentos normativos a los diseños institucionales, no se deje de lado que la forma de diseñar una institución será indicativa de su verdadero potencial y del grado de trascendencia que tendrá en el futuro. Se deben crear instituciones sólidas, con mecanismos que aseguren una autonomía para trascender a los trienios y sexenios de los periodos legislativos para los cuales se elige a la Cámara de Diputados, al Senado y al presidente de la República. Las herramientas que permitan a los OCA cumplir su función, deben prevalecer ante las “prisas” y “pugnas” de la política; depende de cómo las diseñe el constituyente permanente, al igual que las formas bajo las cuales articule su necesaria despartidización, en favor de potenciar la lógica de la administración imparcial, neutral y profesional: elementos irrenunciables del quehacer público.

Bajo esta lógica conviene destacar al servicio civil como una institución fundamental para comprender a la democracia moderna. Los mecanismos de ingreso, selección, promoción y evaluación del servicio público deben ser diseñados a partir de criterios de especialización e innovación profesional. En las filas de la burocracia, como base de la función administrativa del Estado, deben incluirse los perfiles mejor formados y capacitados para cumplir con las funciones y tareas que constituyen el instrumento de mayor cercanía entre la sociedad y el Gobierno.

La satisfacción de las necesidades públicas requiere la profesionalización de los servidores públicos. La garantía de las exigencias sociales está determinada a partir de quiénes cubren los perfiles que sirven al ciudadano. La oficina, la ventanilla y la administración a pie de calle son elementos sin los cuales es inconcebible la realidad del Estado. En este sentido, la calidad de la democracia requiere calidad en el servicio público que se presta y calidad en la formación de quien lo desempeña.

El mérito es el eje toral del servicio público, y a partir de la consolidación de criterios que potencien esta arista es como se puede lograr el control de la burocracia: elemento inherente del constructo denominado Estado. No es viable concebir a un Estado con una sólida estructura burocrática, sin los controles adecuados para encaminar los objetivos y fines perseguidos por aquella hacia los fines primigenios del Estado.

De la coincidencia entre los fines de la burocracia y los fines del Estado dependen la eficacia de la administración y el cumplimiento de las normas constitucionales; para ello se constituye la carrera administrativa como institución responsable de asegurar que, en las filas del servicio público, se garantice la idoneidad de los perfiles que la conforman, y permeen, con los valores del servicio público, las actividades que llevan a cabo. Estos valores

son continuidad, eficacia, eficiencia, fiscalidad, honestidad, imparcialidad, legalidad, rendición de cuentas, transparencia y veracidad. La mejor manera de incluir estos valores en la administración del Estado es a partir de una cultura de servicio público, que encuentra su mejor materialización en la profesionalización, a partir del diseño de un servicio civil innovador y de vanguardia en México.

Un servicio civil ejemplar es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, dado que tiene un buen modelo de arranque para sumar a todos los OCA y a toda la administración del Estado. Lo anterior es así, porque incluye en su diseño institucional no sólo planes, programas, instrumentos de evaluación del desempeño e incentivos relacionados con la carrera administrativa, sino además, políticas y lineamientos que potencian el talento de los integrantes de su estructura burocrática, materializan la inclusión de minorías, concretan la equidad de género, y además, plantea puntos de coincidencia entre las aspiraciones de vida de los servidores públicos, con la consecución de los fines del órgano, la política regulatoria de telecomunicaciones a su cargo, y la lógica en la cual se inserta como órgano del Estado mexicano. Lo anterior es un referente de hacia dónde debemos encaminar el servicio civil que se busca consolidar en el Estado mexicano, para instituir en la lógica de la carrera administrativa el plan de vida de los servidores públicos.

Dada la complejidad de la vida estatal, la necesidad de asegurar una buena administración pública, para cumplir la exigencia democrática de tener los OCA, su creación ocasionó la fragmentación institucional del Estado, debido a la proliferación de este tipo de estructuras estatales en el diseño constitucional mexicano. Esta fragmentación es producto del contexto particular en que cada órgano fue creado, y de la decisión de quienes los categorizaron como órganos fuera de la órbita clásica de la separación del poder público. Ello dificultó, además de su concepción teórica, la conceptualización y definición de los controles necesarios para asegurar el cumplimiento de sus fines, y consolidar con ello una legitimidad democrática que conectara su labor con la vida diaria de la sociedad; es decir, distantes del apego o conciencia de una ideología política.

Actualmente, el debate sobre su idoneidad y pertinencia está en la agenda pública, dado que no han acabado por consolidar un efectivo desarrollo institucional que los justifique ante el escrutinio público como instituciones necesarias para salvaguardar la democracia constitucional. Para ello, es necesario trascender del debate en torno a cómo se ubican en la lógica de la teoría de separación del poder, para ubicar su necesidad como instituciones inmersas en una nueva realidad de la vida estatal, al desempeñar funciones primigenias del Estado, como las tareas de gobierno, la ejecución

de políticas regulatorias del mercado, la evaluación de políticas sociales y demográficas, así como garantizar el acceso a derechos como la transparencia. Estos elementos los ubican como estructuras necesarias, pertinentes e idóneas en la consecución de los fines del Estado, en la construcción de la democracia como forma de vida y en la armonización de las exigencias de la vida comunitaria mediante el orden constitucional, contexto en el cual se deben llevar a cabo las reformas pertinentes que reduzcan las brechas entre norma y normalidad.