

INTRODUCCIÓN

El Estado constitucional atraviesa un proceso de crisis que exige estudio, análisis y propuestas para enfrentar los riesgos de los gobiernos autocráticos, los líderes populistas y la ausencia de contrapesos al poder. La lógica bajo la cual se cimentó el Estado moderno se rige bajo una idea de desconcentrar, descentralizar y diversificar las funciones del mismo en distintos órganos, instituciones o cuerpos con el propósito de asegurar que ninguna función estuviere por encima de otra en términos de importancia y poder, a efecto de garantizar su propia conservación, asegurar el cumplimiento de sus fines esenciales y cumplir con las tareas que le son consustanciales.

Precisamente la transición del Estado absolutista al Estado moderno se caracterizó, entre otras cualidades, por restar poder al monarca para transitar a una monarquía con base constitucional, misma que en algunos casos evolucionó hasta la República. Al partir de la premisa de que la historia es cíclica, porque en ocasiones se repiten episodios que han sucedido con base en circunstancias particulares que se construyen constantemente, el poder, como parte inherente a la historia constitucional, no está exento de tal variable.

Diversos casos actuales obligan a los estudiosos de los fenómenos sociales en general, y del derecho en particular, a identificar los orígenes de las regresiones democráticas que han tenido lugar en estados de Europa y Asia Central como Austria, Hungría, Polonia y Turquía, así como en América Latina, como lo hemos podido notar en Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. No son pocos los casos en los que las olas populistas han utilizado como bandera, para contender por el poder, la “recuperación” de la soberanía nacional, la exclusión de los migrantes, políticas xenófobas y el ejercicio autocrático del poder.

Ante estos retos mayúsculos es importante —desde la perspectiva y enfoque del derecho constitucional— plantear mecanismos que democratizen el ejercicio del poder público, que aseguren su control y sobre todo que eviten ser articuladores de instituciones cuyo verdadero propósito sea concentrar el poder para ejercerlo y prevalecer en él. Los casos de Estados Unidos y Reino Unido también son ejemplificativos de retóricas nacionalistas; sin

embargo, debido a su solidez institucional han resistido los embates del autoritarismo.

Estos Estados, además de referentes de análisis, por cuanto a sistemas de gobierno y control constitucional son idóneos para exponer que, si bien los riesgos antidemocráticos están presentes, lo que garantiza la prevalencia de las democracias son precisamente las instituciones. A pesar de las falencias que les son inherentes, producto de la falibilidad de la técnica del diseño institucional, ningún proceso de reforma por la vía democrática puede explicarse si no es a través de las instituciones.

En el caso de la democracia mexicana, ésta ha sido analizada bajo diversos enfoques y distintas perspectivas, que concluyen en una arista común: es un proceso inacabado, pendiente de madurez institucional y de consolidación plena. Si consideramos a la democracia como una forma de vida, tal y como lo establece el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando tenemos libertades civiles y políticas, y se ha alcanzado la democracia electoral, ello no es suficiente para calificar a México como un Estado plenamente democrático.

Entre algunas razones que sustentan el presente libro, sobresalen las que tienen que ver con las deudas pendientes en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, pobreza, desigualdad, impunidad e inseguridad. Todos estos males públicos generan algún déficit en el goce de derechos, lo que merma la noción de democracia en sentido amplio, que es exactamente a donde el sistema mexicano aspira llegar.

En este contexto, la historia constitucional mexicana es particular como objeto de estudio y una realidad compleja cuando se trata de analizar el sistema político mexicano. A partir de 1821, con el fin de la Guerra de Independencia, dio comienzo a un proceso de dicotomías que prevalecieron durante todo el siglo XIX, prolongándose hasta las primeras décadas del XX. Existieron luchas entre grupos conservadores y liberales; entre federalistas y centralistas, los cuales, entre muchas de sus pugnas, diseñaron siete constituciones con rasgos comunes y algunas diferencias: la lucha por el establecimiento de una monarquía o el restablecimiento de la República; la definición del centralismo o el federalismo como forma de gobierno, así como la manera de elegir al presidente, vicepresidente, ministros, diputados y senadores, hasta la creación de un Supremo Poder Conservador, y los múltiples escenarios exitosos y fallidos de reelección no fueron otra cosa más que la lucha por el poder.

Algunos deseaban el poder y asesinaban al que lo tenía o se agrupaban en grupos con corrientes de pensamiento para perpetuarse en él; otros diseñaron instituciones que buscaban impedir la perpetuación de éste, redu-

ciendo los periodos presidenciales, mientras que otros utilizaron a la Constitución como una carta abierta para ampliar las facultades del Ejecutivo federal a través del Congreso.¹

Todo lo anterior es ejemplificativo de lo difícil que resulta analizar la distribución del poder en el contexto mexicano. Si bien por definición constitucional se utiliza la voz “división del poder” en el artículo 41, al establecer que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, no deja de ser relevante el hecho de que al único que se le asigna la voz supremo sea al Ejecutivo en el artículo 80: “se deposita el Supremo Poder Ejecutivo en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, sin que exista referencia expresa a la voz gabinete, y únicamente se refiere a los secretarios de despacho como sujetos de la designación libre (salvo Hacienda, Relaciones Exteriores) por parte del presidente; mientras que el Legislativo se encuentra integrado por las cámaras de Diputados, Senadores y la Comisión Permanente, y el Judicial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La realidad política e histórica del protagonismo presidencial no sólo halla fundamento en los hechos, sino que además tiene base constitucional.

El presidencialismo mexicano ha sido objeto de minuciosos análisis y generado arduos debates sobre sus matices antidemocráticos, su innegable eficacia y la particular forma de concebir, alcanzar y ejercer el poder. Desde la noción acuñada por el ganador del Premio Nobel, Mario Vargas Llosa, como “la dictadura perfecta”, hasta la impecable denominación que el respetado jurista Jorge Carpizo McGregor construyó al categorizar conceptualmente “las facultades metaconstitucionales del presidente”, la historia constitucional mexicana está incompleta si no se analiza a partir del presidencialismo mexicano.

Política, social y culturalmente, el presidente se concibe en algunas esferas como el único poder del Estado, mientras que, en otras, si bien no como el único, sí el más importante a partir de un análisis sistemático de las facultades con las que cuenta y el poder real que puede ejercer cuando no existen controles a su ejercicio. ¿Cómo entonces hemos llegado a un estado

¹ Hasta la fecha de elaboración del presente libro: 733 reformas, mediante 239 decretos de reforma constitucional. Véase la metodología propuesta por Valadés, Diego y Fix Fierro, Héctor (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado (Anteproyecto). Ley de Desarrollo Constitucional (Anteproyecto)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

de las cosas en el que algunas funciones materialmente administrativas se encuentran fuera de la órbita del poder presidencial?

La evolución del Estado mexicano tuvo uno de sus momentos coyunturales en julio de 1989, con la elección del primer gobernador de un partido distinto al Revolucionario Institucional, el cual había dominado toda la arena política de cargos de elección popular desde su creación en 1929 hasta aquella fecha. La negociación para la celebración y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por parte del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, no estuvo exenta de ciertas dinámicas propias de su realismo político ni de algunas recomendaciones de los organismos internacionales: *a)* la emisión del papel moneda y la atribución para declarar devaluaciones; *b)* la organización de las elecciones, y *c)* la protección de los derechos humanos, fueron tareas que históricamente formaron parte de la estructura política y administrativa del Poder Ejecutivo, y que al ser fundamentales para el ejercicio del poder y su posterior retención al momento de las elecciones, paulatinamente fueron asignadas a entidades desconcentradas —cuyos titulares fueron designados por el presidente de la República— luego fueron descentralizadas —con designaciones por el secretario del ramo—, hasta llegar a consolidarse en órganos autónomos, creando de esta manera órganos de naturaleza jurídica distinta a las que históricamente habían acompañado al ejercicio del poder en México.

En este sentido, si fue adaptación, supervivencia o conservación, no es coincidencia que los primeros tres órganos constitucionales autónomos (en adelante, OCA) fueran creados durante el sexenio de 1988-1994. Como todo en política, existieron incentivos, luchas por el poder, pugnas entre grupos de interés, cesión de facultades a cambio de control de áreas estratégicas sumadas al contexto de inestabilidad política interna derivada de la falta de legitimidad con la que el entonces presidente comenzó su sexenio.

La negociación para firmar el TLCAN y la inconformidad ciudadana con ciertas decisiones, en especial en materia económica, llevaron al presidente a ceder parte de su poder facultativo, utilizando mecanismos de sugerencia de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos,² organización a la que México ingresó

² “Otro tema que amerita reflexión es el grado de autonomía del banco central (Banco de México), el cual, actualmente, no posee estatutariamente independencia. Conforme las condiciones macroeconómicas se estabilicen, valdría la pena otorgarle independencia al banco central, con la responsabilidad explícita de perseguir la meta de asegurar la estabilidad monetaria de una manera más vigorosa. En el contexto de nuevas leyes que regulan la competencia, el establecimiento de agencias independientes y la separación de funciones entre las agencias ejecutivas y las instituciones encargadas de monitorear el desempeño

el 18 de mayo de 1994, por lo que tuvo que hacer cambios estructurales en el diseño y las políticas económica, electoral y de protección de los derechos humanos. Esta primera fase de descentralización de facultades administrativas dejó como resultado la creación de tres OCA: 1) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 2) el Banco de México, y 3) el Instituto Nacional (antes Federal) Electoral. A esta primera fase la denominaremos Fase de transición a la democracia, ya que transitamos de un régimen de partido dominante a uno de pluralidad democrática, hecho que fue posible gracias a la organización de las elecciones mediante una institución distinta del Poder Ejecutivo, lo que permitió alcanzar la democracia electoral.

Con el inicio de la transición democrática en 1997 (perdiendo la mayoría en el Congreso) y consolidándose en 2000 con la llegada de un presidente de un partido distinto al Revolucionario Institucional, Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, comenzaría una nueva etapa en la historia constitucional mexicana. Por primera vez, el titular del Ejecutivo federal pertenecía a un partido distinto del que históricamente había gobernado en México por setenta y un años.

¿Cómo cambiar la forma en que se concebía y ejercía el poder? El presidente Vicente Fox alcanzó una legitimidad importante, más que por una capacidad demostrada para gobernar, por una exitosa campaña que prometía un cambio de régimen. A pesar de las tensiones que existieron en su relación con el Congreso, pudo impulsar reformas que permearon en la estructura estatal, administrativa y gubernamental, como, por ejemplo, la creación de un organismo descentralizado, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública, alcanzando a hacer válida en la realidad empírica una reforma constitucional de 1977 al artículo sexto constitucional.

En 2006, después de una contienda electoral muy cerrada, Felipe Calderón Hinojosa gana las elecciones y “reeligió” al Partido Acción Nacional en el poder. Durante su sexenio, dos órganos responsables de medición y evaluación fueron creados: el Instituto Nacional de Estadística y Evaluación (2004) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Si bien su autonomía no alcanzaba a ser plena, ya se vislumbraba la intención por tecnificar mediante la consolidación de órganos fuera de la administración centralizada, lo relativo a la medición de las políticas del Gobierno en materias como el desarrollo social, la educación y los programas públicos.

de los mercados debe ser considerada”. Véase *OECD Economic Surveys Mexico 1992*, París, OECD Publishing; disponible en https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-1992-en, consultado el 1 de diciembre de 2020.

En 2012, con el triunfo electoral del presidente Enrique Peña Nieto, inició un “germen” de coalición de gobierno denominada Pacto por México. Se hace énfasis en la voz “germen” porque, aunque parecía que además de aliar a los tres partidos más importantes del Estado mexicano, compartirían una agenda de gobierno, se sujetarían a los controles parlamentarios y a la existencia de relaciones de coordinación entre Gobierno y Congreso, pero en realidad sólo sirvió para capitalizar un triunfo político, y orientarlo hacia la gobernabilidad, con el fin de aprobar distintas reformas, llamadas estructurales, para impulsar la agenda del Gobierno en el Congreso.

Con este parteaguas, se crearon los sistemas Nacional Electoral, Nacional de Transparencia, Nacional Anticorrupción, Nacional de Procedimientos Penales, generando con ello la creación de cinco OCA y el cambio de denominación de otro: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Fiscalía General de la República, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional Electoral. A esta fase la denominaremos Fase de consolidación democrática, misma que permitió evolucionar de una democracia electoral a una que estableció los cimientos para asegurar la vida democrática en las instituciones del Estado mexicano.

Se llegó, por tanto, a contar con diez OCA: diez autonomías fuera de la órbita de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la dificultad teórica y empírica de haber sido creados en momentos distintos, bajo reglas igualmente diversas y sin una idea clara de saber a qué controles políticos, jurídicos y administrativos estaban sujetos. Lo anterior funge como base conceptual para determinar que el universo de autonomías generó una fragmentación institucional del Estado mexicano, tanto por la creación de los órganos, como por la enorme cantidad de personal, así como la heterogeneidad de sus diseños institucionales, situaciones que de hecho complicaban la noción de que el Estado debe buscar los mecanismos para asegurar su unidad y propia conservación, determinando así como objetivos principales la construcción de tipologías que facilitaran su comprensión, la propuesta de mecanismos que fortalecieran su rendición de cuentas y la adopción de un sistema de servicio civil para justificar que, como órganos administrativos y políticos que llevan a cabo actividades de alta especialidad técnica, en sus filas se encontraran los perfiles más idóneos de cara a la consecución de los fines para los que fueron dotados de la autonomía constitucional que los caracteriza.

Con treinta años de vida institucional de los OCA, las elecciones de 2018 generaron una nueva coyuntura para el Estado y la democracia mexi-

canos. La coalición “Juntos Haremos Historia” logró un triunfo histórico que no sólo implicó que su candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, alcanzara la silla presidencial, sino que además las urnas le otorgaron una integración mayoritaria en la Cámara de Diputados y el Senado, así como el triunfo en seis entidades federativas.

Desde 1997 no se veía una composición tan marcada en favor de un partido político, lo que como consecuencia inhibió los contrapesos entre Gobierno y Congreso. En el tema que nos ocupa, dicha mayoría legislativa generó la abrogación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, mediante una reforma constitucional de mayo de 2019, creando un nuevo órgano denominado Órgano para la Mejora Continua de la Educación, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano descentralizado de la administración pública federal.

No conforme con lo anterior, el presidente actual mantiene un discurso que denomina como “austeridad republicana”, cuya principal bandera es la de reducir presupuesto y generar ahorro al gasto público, lo que ha generado igualmente una tensión institucional entre los órganos del Estado que no forman parte de las funciones Ejecutiva ni Legislativa, toda vez que su naturaleza jurídica —en teoría— los exime del control del presidente. En palabras del consejero jurídico de la Presidencia de la República,³ el presidente considera que los OCA son entes burocráticos que no se justifican a la luz del gasto público porque, a su parecer, llevan a cabo funciones y tareas que ya están asignadas a las distintas entidades de la administración pública federal; implican, en este sentido, una duplicidad funcional que no encuentra sustento en sus políticas de austeridad, achicamiento del Estado y erradicación de la corrupción.

Bajo esta lógica argumentó, por ejemplo, la desaparición del mencionado Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (facultad que considera circunscrita en la Secretaría de Educación Pública) y concibe a los órganos reguladores como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), y evaluadores como el Coneval (Secretaría de Desarrollo Social), entre otras. En este sentido, la visión del titular del Ejecutivo federal es que con el tiempo habrá de revisarse la pertinencia de contar con estos órganos en el diseño institucional mexicano, postura que desde distintos ángulos es debatible, pero que clarifica el porqué de la embestida desde la silla presidencial contra este tipo de instituciones del Estado.

³ Conferencia “Las Leyes de México”, impartida en el Club de Industriales de la Ciudad de México el 31 de octubre de 2019.

En materia presupuestal, los OCA han sido objeto de una reducción sistemática desde 2018. Para 2019 al extinto INEE se le redujo en un 43.20%, al INAI 18.5%, Coneval 7.43%, Cofece 5.71%, IFT 24%, INE 36.55%, FGR 5.49% y CNDH 10.99% en relación con el presupuesto asignado en 2018.⁴ Los únicos casos en los que hubo aumento presupuestal comparativo entre los ejercicios 2018 y 2019 fueron el INEGI con un 55.73% y el Banco de México con un 8.24%. En relación con el ejercicio fiscal 2020,⁵ el INAI y la Cofece presentaron nuevamente una reducción presupuestaria del 2.56% y 0.26% respectivamente, mientras que los demás órganos obtuvieron un incremento de presupuesto en relación con el asignado para el 2019, consistente en los siguientes valores: el IFT 2.74%, FGR 8.80 %, CNDH 3.5%, INE 8.4%, INEGI 36.6% y para Banxico 3.2%.⁶ Para 2021, el Presupuesto de Egresos aprobado otorgó al INE un aumento del 51.24%, en relación con el presupuesto aprobado para el 2020, al igual que la Cofece con el 1.5%. Quienes sufrieron una reducción presupuestal fueron la CNDH con una reducción del 12.10%, el IFT con 12.7%, el INAI con el 2.3%, la FGR con el 5.0% y el INEGI con el 52.9%.⁷

Aunado a la política presupuestal a la baja como una forma de mermar a estos órganos, los mecanismos de selección de sus directivas son otro factor determinante en la lógica de pesos y contrapesos, dado que, al tener mayoría congresual, facilita la posibilidad de enviar ternas integradas por personalidades cuya independencia política no está del todo garantizada o perfiles sin la base de formación y alta especialidad que estos órganos requieren.

Los ejemplos más recientes son el de la designación de la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que ha sido impugnada con distintos medios de control constitucional, cuestionando la legalidad del proceso de votación, la independencia política de su titular y la forma en que rindió protesta en el Senado; así como la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados para reducir el tiempo de duración del consejero presidente del Instituto Nacional Electoral de nueve a tres años, implicando que cada legislatura pueda renovar la dirigencia de este Instituto. A esta

⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre del 2018.

⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2019.

⁶ Informe sobre el Presupuesto Autorizado de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México.

⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2020.

INTRODUCCIÓN

9

fase la denominaremos Fase de riesgos de regresión democrática, toda vez que el verticalismo mediante el cual el presidencialismo mexicano ejerce el poder reduce los contrapesos y pone en riesgo los avances democráticos que se han logrado construir a lo largo de los últimos treinta años en el Estado mexicano.

Con base en lo anterior, el objetivo del libro consiste en plantear como eje toral la necesidad democrática de asegurar la prevalencia de los OCA mediante instrumentos metodológicos que faciliten la comprensión heterogénea de su diseño institucional, la elaboración de propuestas que se encaminen a mejorar sus rendición de cuentas y la adopción de un servicio civil de carrera que permita, no sólo garantizar que en sus filas se encuentren los funcionarios mejor capacitados para desempeñar las funciones y tareas de gobierno que tienen asignadas, sino además, que controlen el universo de burocracias que, como veremos a lo largo de la investigación, deben estar sujetas a mecanismos de selección, evaluación y ascenso lo suficientemente estructurados para evitar que respondan a fines distintos del órgano en que laboran en estricto sentido, así como a los del Estado, en sentido amplio.

En consecuencia, el presente libro analiza y explica la transformación que el Estado mexicano ha tenido desde hace treinta años con la aparición de los OCA. Analiza un Estado que tiene nuevas atribuciones y responsabilidades, las cuales asume en su interacción con la sociedad y la economía, con el propósito de responder con alta calidad técnica en los marcos constitucionales y legales a tareas especializadas que convalidan una nueva fase de su desarrollo institucional. Es, por tanto, una nueva condición de vida que el Estado mexicano tiene en su desempeño institucional, la cual exige capacidad directiva y habilidades profesionales para implementar las políticas públicas.

Para fines de exposición, el libro se estructura del modo siguiente: el capítulo primero analiza un debate de larga existencia, pero que no deja de estar vigente en la construcción de instituciones del Estado, relativo a las teorías de separación del poder público. En este apartado, se estudian las propuestas teóricas de los autores denominados “clásicos” o de la “escuela ortodoxa”, quienes propusieron directrices conceptuales para encuadrar el cúmulo de funciones que éste realiza y diseñaron con base en éstas una teoría a la que llamaremos clásica sobre la división del poder, de lo que rescataremos la preocupación por distinguir más que a los órganos del poder público, las funciones que llevaban a cabo. Aquí encontramos autores como Polibio, Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes y Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu.

Por otra parte, se confrontan las posturas de autores que guardan reservas en relación con esta teoría “clásica” en las que advierten algunas complicaciones de la adopción rígida de la teoría clásica de separación del poder, en particular cuando se trata de las relaciones de coordinación, la preeminencia de un poder sobre otro y los controles a los que pueden sujetarse. Aquí encontramos posturas como las de Carré de Malberg, Hans Kelsen, León Duguít y Diego Valadés.

En tercer término, se estudian las aportaciones de autores de la escuela americana, Woodrow Wilson, John Goodnow, William Willoughby y Bruce Ackerman, quienes plantean una reconceptualización de la teoría de separación del poder público por considerar algunas falencias en la implementación del modelo clásico; advierten una excesiva formalidad en los razonamientos conceptuales en los que se fundan y la divergencia entre éstos y la realidad de la administración del Estado. Todos ellos coinciden en que la función administrativa es por sí misma una nueva consideración que escapa de la teoría tripartita, por lo que mientras unos plantean la existencia de un cuarto poder, otros destacan el Estado administrativo, lo que abre la puerta para comprender el cúmulo de funciones y tareas que el Estado lleva a cabo y que por diseño institucional y realidad empírica no están circunscritos a ninguna de las funciones “clásicas”.

Finalmente se analiza el estado del arte de la doctrina mexicana en relación con el objeto de estudio; se recogen los análisis de los profesores Caballero Ochoa, Jaime Cárdenas, Rafael Estrada Michel y Emilio Rabasa, quienes propugnan por considerar a los OCA como un cuarto poder o una nueva función estatal. En esta línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha planteado doctrina jurisprudencial en el sentido de que estos órganos son producto de una evolución de la teoría clásica que permite encuadrarlos bajo una nueva perspectiva, y entenderlos desde una lógica de necesidad y pertinencia. Se destacan como cualidades esenciales que estén previstos en la Constitución, que lleven a cabo funciones o tareas del Estado y que guarden con los demás poderes una relación de coordinación.

En el capítulo segundo, se analizan la génesis, la evolución y la actualidad de los OCA para comprender la complejidad de su diversidad institucional, identificar los rasgos comunes que los delimitan y las características particulares que los distinguen. El anterior ejercicio es un preámbulo que nos ubica en su realidad contextual y permite en primer lugar delimitar qué órganos entendemos como constitucionales autónomos para, en segundo término, llevar a cabo ejercicios descriptivos que nos faciliten su comprensión.

Bajo esta lógica, se proponen a manera de herramientas metodológicas seis tipologías de los OCA. Este estudio se llevó a cabo partiendo de la idea de que no existe homogeneidad en su diseño institucional, dado que cada órgano fue creado bajo una lógica y contextos distintos, y que la justificación de su autonomía no se sostiene si sólo los analizamos en función de su categorización conceptual y de su estatus en la composición estructural de la institucionalidad estatal y no a partir de lo complejo de su organización y lo necesario de las funciones y tareas que llevan a cabo.

Las tipologías tienen como objeto principal (de) construir a los OCA para dar a conocer a la sociedad en general y al público lector en particular qué hay detrás de la autonomía bajo la cual han sido creados y cómo las particularidades propias de su diseño institucional encuentran diversas áreas de oportunidad para mejorar su desempeño a la luz del escrutinio público. Además de que no existe consenso en la doctrina mexicana sobre cuáles son este tipo de órganos y bajo qué estándares mínimos se justifica su constitucionalización como entes autónomos, la sociedad desconoce su labor,⁸ confía poco en ellos⁹ y considera como burocracias innecesarias que no se justifican a la luz de las necesidades públicas. La “defensa” de su pervivencia pasa por su mejora institucional, misma que para lograrse debe fortalecerlos mejorándolos, lo que necesariamente requiere conocerlos, comprenderlos y analizarlos. Es bajo estas exigencias que se plantean instrumentos de orden metodológico que los visibilizan y ponen en perspectiva la complejidad del universo de autonomías que actualmente integran al diseño institucional mexicano.

En el capítulo tercero se efectúa un análisis concerniente a las instituciones autónomas en el derecho comparado. Podría decirse que a México llegó tarde la democracia, y por lo tanto, los problemas que la acompañan son relativamente jóvenes. Uno de ellos es el relativo a la creación de agencias, administraciones, órganos y demás instituciones administrativas que planteen problemáticas teóricas y empíricas con la teoría clásica de separación del poder, y que, en Estados como la Unión Americana y Francia, por citar algunos ejemplos, llevan ya siendo parte de la discusión del derecho público desde hace varias décadas.

La estructura metodológica de este capítulo se elaboró utilizando como modelos de comparación países con sistemas de gobiernos presidenciales,

⁸ Sólo el 5.6% de la población ha ejercido su derecho de acceso a la información.

⁹ Según la Encuesta de Confianza en las Instituciones, la CNDH y el INE tienen 6.6 y 6.5 en una escala del 1 al 10; disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1179-confianza-instituciones-2019>, consultado el 1 de diciembre de 2020.

parlamentarios y semipresidenciales. Esto con la intención de demostrar que las problemáticas relacionadas con la complejidad de la construcción y madurez de las instituciones tienen lugar en todos los Estados, independientemente de la forma de gobierno que los rija. Se analizan en este sentido el diseño institucional y particularmente los mecanismos de control de los órganos autónomos, independientes y de control en Colombia; las agencias administrativas y administraciones en Estados Unidos; las administraciones independientes en España; así como las autoridades administrativas independientes en Italia y Francia.

El objetivo del capítulo consiste en explicar cómo los procesos de madurez institucional requieren tiempo, voluntad de los actores políticos y una sólida cultura jurídica para llevar a cabo la evolución conceptual, hasta la traslación de las ideas a la realidad empírica mediante el diseño institucional. El lector podrá advertir cómo cada uno de los Estados analizados ha caracterizado de manera particular las instituciones autónomas, y según la escuela del derecho que rija en cada uno, les reconoce cualidades distintivas como autonomía e independencia.

Asimismo, el rol del Poder Judicial también ha sido clave para delimitar la naturaleza jurídica de estos cuerpos estatales, así como para establecer los alcances de sus decisiones y las fronteras que determinan su estructura como entes de naturaleza materialmente administrativa. En este sentido, los mecanismos de control y de rendición de cuentas han resultado fundamentales en la construcción conceptual y empírica de los mismos, y es en este rubro particular donde la pertinencia de describirlos se justifica debido al vacío que existe en México para controlarlos.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis histórico con base en una metodología funcional y teleológica de los debates que existieron en los procesos de reforma constitucional que dieron origen a los OCA tal y como los conocemos en la actualidad. Este estudio se lleva a cabo bajo el argumento de que además de ser órganos de naturaleza técnica que desempeñan funciones materialmente administrativas, ello no es razón suficiente para desapropiarlos de la carga política a la cual se encuentran circunscritos por ser órganos del Estado, cuyo diálogo institucional se lleva a cabo en contextos y con actores políticos. Se ha realizado especial énfasis en la naturaleza técnica y administrativa de estos órganos, pero se ha dejado del lado que están inmersos en una lógica del juego político y de la lucha por el poder. Estas características que les son inherentes complican no sólo la autonomía como cualidad jurídica para autorregularse, sino además la independencia como necesidad política para reducir al mínimo las intromisiones por parte de otros órganos, actores o poderes en el sentido de sus determinaciones.

En este sentido, los debates congresuales son ilustrativos de las problemáticas que los actores legislativos advertían al momento de definir su naturaleza jurídica y de las restricciones que los distintos responsables de diseñarlos institucionalmente plantearon a través de sus posicionamientos parlamentarios. Las discusiones permiten advertir el “temor” a que se constituyera un cuarto poder o un poder regulador como el antecedente del Supremo Poder Conservador creado en la Constitución de 1836 o que las autonomías que se les reconocieran fueran de tal dimensión que se escapan de la lógica de control a la que los demás poderes y órganos están circunscritos. Como cualquier proceso de reforma, las posiciones se pueden clasificar a favor, en contra o con reservas, en relación con otorgarles o no autonomía plena. Y esa falta de consenso se ha extendido hasta la actualidad, problematizando su naturaleza jurídica, los mecanismos de control, la justificación de su autonomía y su independencia.

Por otra parte, se elaboran propuestas de reforma legislativa para profundizar los mecanismos de rendición de cuentas y plantear una posición frente a la disputa teórico-conceptual sobre cuál es el espacio que ocupan en la teoría de separación del poder público mexicana. Se advierte que, con base en el análisis de derecho comparado, la pertinencia del debate sobre su lugar en la teoría del poder público no pasa por ubicarlos al mismo nivel que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, sino más bien identificando las particularidades contextuales de la realidad mexicana, como una oportunidad para reformular la estructura constitucional de la administración pública federal y agregar un artículo 90 bis de la Constitución a este tipo de organismos.

Ello es así porque la pluralidad de funciones y tareas que llevan a cabo también implica una jerarquización con base en su trascendencia como cometidos del Estado, por lo que no se pueden ni deben analizar como un todo de la realidad normativa, sino con los matices propios de una distinción entre funciones y tareas. No todos los OCA llevan a cabo funciones del Estado, por lo que la mejor manera de homogeneizarlos es categorizarlos como una evolución que, si bien guarda relación a escala global con la teoría de separación del poder público, en México está más relacionada con la previsión constitucional de la administración pública federal y permite conectar el capítulo quinto en el que se busca articular un servicio civil que sea exigible también para estos órganos.

En el capítulo quinto, el lector podrá advertir un estudio relacionado con el servicio civil, que en México fue implementado bajo la denominación de servicio profesional de carrera. Se analizan la justificación y pertinencia de que en las filas de la administración pública se encuentren los

mejores profesionistas, y los escalafones de ingreso, ascenso y promoción de los servidores públicos sean establecidos bajo estándares de meritocracia, que garanticen la neutralidad de la administración frente a la política. No podría explicarse al Estado moderno sin la carrera administrativa, dado que ésta es la primera aproximación que la estructura estatal tiene con la sociedad, tanto como prestadora de servicios como garante de derechos. En este sentido, se plantean algunas consideraciones sobre cómo el puente institucional entre la impredecibilidad de la política y la certidumbre necesaria de la administración se halla en el servicio civil, y cuáles son los derroteros que deben seguirse en la redefinición, ampliación y consolidación del mismo en México.

Por otra parte, se analizan dos casos de modelos de servicios civiles exitosos en el contexto latinoamericano: Chile y Uruguay, mismos que se encuentran en los lugares más altos de diversos índices sobre calidad de la democracia, lo que entre otras razones se debe a que han sabido construir sistemas en los que la neutralidad de la administración está debidamente garantizada mediante sus servicios civiles. Ello es indicativo de cómo la intrínseca relación entre una buena administración y la madurez institucional es referencial del desarrollo democrático en los Estados contemporáneos. Con base en esta afirmación se llevó a cabo un estudio sobre la actualidad del servicio civil en México, y particularmente cuál es el grado de implementación que ha tenido en los OCA; asimismo, se realizó una investigación de campo sobre el sistema profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mismo que cuenta con una sólida estructura institucional que da cuenta sobre un gran espacio para trabajar bajo ideales definidos de servicio público.

Es oportuno destacar las entrevistas¹⁰ que, a lo largo de la investigación, se realizaron a Teresa Bracho, excomisionada del Instituto para la Evaluación de la Educación; Joel Salas Suárez, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Mario Alberto Fócil Ortega, titular de la Unidad de Administración, y Juan José Sosa Corona, director general de Gestión de Talento, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones; así como a Alejandro Herrera Macías, director de Control Interno y Evaluación Técnica de la Cámara de Diputados. Todos ellos funcionarios públicos con amplia experiencia en el sector público, en el diseño e implementación de políticas públicas y en la formación de cuadros de personal profesional para desempeñar labores y tareas de la administración del Estado.

¹⁰ Entrevistas presenciales, realizadas durante la elaboración de la investigación.

Teresa Bracho da cuenta de la complejidad que implica desempeñar un cargo tan significativo en el servicio público, y las tensiones que existen entre los distintos actores que juegan parte en el rol de la arena política. No es fácil hacer visible la actuación de los OCA cuando detrás de las decisiones existen negociaciones políticas de las cuales depende la estabilidad del Estado. Joel Salas, en un ejercicio autocrítico hacia los OCA, considera que existe una asignatura pendiente en la necesaria profesionalización de todos los servidores públicos que los integran. Para él existe un “divorcio” entre los OCA y la sociedad civil: se han especializado tanto, que se han alejado de la cotidianidad de la vida pública, lo que complica su legitimidad democrática.

Para Mario Fócil y Juan José Sosa, el servicio civil es una herramienta clave para no sólo comprender sino justificar la autonomía constitucional de los OCA. Consideran el modelo del Instituto Federal de Telecomunicaciones como uno de vanguardia que traduce los principios del servicio público en una forma de vida al interior de la organización para retener, desarrollar y potenciar el talento de los servidores públicos que lo integran, diseñar una carrera administrativa atractiva, y evaluar su desempeño bajo estándares óptimos en la lógica de servicio público. Por último, Alejandro Macías explica la complejidad que implica implementar el servicio civil en las oficinas públicas. En muchas ocasiones, los servidores públicos no alcanzan a percibir sus bondades, pero sí sus cargas, lo que dificulta su adopción e implementación. Se requiere además de un buen diseño institucional del servicio civil, una buena capacitación y comunicación que permee en el servidor público, para establecer una cultura organizacional orientada a mejorar la calidad de la función que desempeñan en el ámbito individual y como un todo de la administración del Estado. Todos coinciden en que es necesario potenciar mecanismos que los desarrollen institucionalmente, mediante propuestas que se plantean a lo largo del presente libro.

Con base en lo anterior se han articulado las fases conceptuales relativas a la democracia mexicana en las que se inserta la investigación propuesta: 1) fase de transición a la democracia; 2) fase de consolidación democrática y 3) fase de riesgos de regresión democrática. Partiendo de la premisa de que la democracia liberal tiene amenazas a escala global, que encuentran en las fallas del constitucionalismo puertas de entrada para el enojo y descontentos sociales, mismos que canalizan con el voto y los consecuentes triunfos políticos de gobernantes que, con base en políticas antidemocráticas, atentan contra el Estado constitucional, se requieren análisis, mecanismos y propuestas de reforma que enfrenten los riesgos antidemocráticos, que

potencien, den a conocer y concatenen la labor de las instituciones con la sociedad. Las instituciones son la fortaleza de la democracia. Para potenciar su desarrollo es necesario reformarlas y reestructurarlas constantemente. Optar por el camino contrario: cooptarlas, abrogarlas y desgastarlas es una afrenta al proceso de consolidación de la democracia mexicana.