

# Revista de Administración Pública



## Presentación

En esta ocasión el número 138 de la Revista de Administración Pública del INAP aborda a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs) en México, como un asunto de suma importancia para todos aquellos interesados en conocer la transformación de la organización gubernamental; materia que inquieta tanto a servidores públicos, como políticos de todos los partidos, académicos e investigadores; estudiantes de diferentes disciplinas y público en general.

La Revista contiene 12 artículos a cargo de expertos tanto del ámbito académico y de investigación en la materia, como funcionarios públicos y titulares de algunas de estas instituciones, todos ellos participantes comprometidos en la aportación del conocimiento, tanto para nuestro Instituto y sus integrantes, como para la comunidad interesada en estos temas. Los articulistas analizan la relevancia que tienen en la actualidad los OCAs en el proceso de organización del Gobierno y sus particulares características, asimismo desmenuzan mitos y realidades en torno a su figura.

El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos “auto” que significa “mismo” y “vouoo” que significa “ley”, es decir, es la potestad para darse leyes así mismos o dictarse sus propias normas. La autonomía es una forma de división del poder sin que ésta deba ser entendida como soberanía, sino como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Es preciso señalar que aunque la estructura y la actividad de la Administración Pública se insertan en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no impide que también esté presente, en menor medida, en los órganos Legislativo y Judicial, lo mismo que en los OCAs, como lo acreditan el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito del Poder Judicial. Nosotros definimos a la Administración Pública como la responsable de ejecutar las decisiones de gobierno sobre los asuntos de un Estado.

El fundamento jurídico de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 90 de nuestra Constitución. De forma detallada encontramos en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su

estructura e integración: *La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.* Ahora los OCAs se incorporan a la Constitución y se construyen como un contrapeso del papel de los poderes del Estado, orgánica y funcionalmente independiente de los tres poderes de la Unión.

Conforme ha avanzado la complejidad del tejido organizacional del Gobierno, y con el propósito de asegurar la ejecución de su misión, éste se ha visto en la necesidad de establecer nuevos modelos de estructura administrativa creando diversos entes públicos con el afán de optimizar sus funciones. Esto implicó desde sus inicios transferir autoridad del Gobierno a estos nuevos órganos desconcentrados y descentralizados para desarrollar una actividad específica de interés público.

Uno de los primeros instrumentos que plantearon estos modelos de organización fue la desconcentración administrativa. Esto significó una nueva forma de ordenación jurídico-administrativa en que la administración centralizada se reestructuró con organismos o dependencias propias para prestar servicios o desarrollar acciones en distintas regiones del territorio del país, con dos cualidades inherentes: acercar la prestación de servicios en el lugar, asegurando el recurso para su ejecución y aligerando las responsabilidades del poder central. Cabe recordar que esta forma de organización se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Además una de sus características principales es que se le confieren facultades de decisión, no obstante están sujetos al poder jerárquico superior.

Esta nueva organización administrativa amplía los procesos de concentración, desconcentración y descentralización administrativas. En la *desconcentración administrativa*, aparece el ejercicio de las facultades decisorias de la Administración Pública, que asigna a órganos inferiores de la misma, lo que implica una transferencia interorgánica de un órgano superior a otro inferior. El órgano superior realiza esta acción con el afán de repartir las múltiples labores de su competencia, permitiéndole a las autoridades de menor rango tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados.

En la *descentralización administrativa*, tanto la acción como el efecto de descentralizar es para transferir atribuciones y funciones que antes ejercía la Administración Pública Centralizada.

Los órganos descentralizados reforman la conformación de la Administración Pública mediante la creación de entes públicos donde la relación jerárquica del poder central queda fuera y están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, son responsables de una actividad específica de interés público. Estos entes descentralizados son formas de organización incipientes de asegurar en parte esa autonomía.

Los OCAs en México surgen en la década de los 90's reconocidos en el propio texto constitucional, como organizaciones formalmente independientes, que no están supeditadas específicamente a alguno de los tres Poderes de Gobierno, abriendo la posibilidad de realizar actividades de acuerdo a sus funciones y normatividad que establezcan.

Por su parte los términos “autonomía” y “soberanía” no son equivalentes. El primero es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución.

En esta perspectiva los OCAs surgen para distribuir el poder en diferentes órganos para que mutuamente se frenen y exista el equilibrio.

Este principio se aplica desde la teoría de división de poderes, sin embargo con el paso del tiempo y la transformación del poder “exclusivo” al “compartido”, se da paso a este modelo, mismo que se ha adecuando a las exigencias de la época y del conocimiento político sociológico del Estado contemporáneo democrático en un afán por fortalecer la distribución de funciones.

No obstante, existe la crítica, entre otras, que afirma que los OCAs, sin duda alguna, acotan al Poder Ejecutivo, pero al mismo tiempo debilitan al gobierno, en virtud de que se presentan mayores problemas de coordinación y aminoran el control y transparencia en el uso de los recursos por su “autonomía”. Sin embargo, Mauricio Dussauge en su artículo “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos” argumenta que no es tan cierto lo anterior, entre otras razones, porque: i) “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”. ii) “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.”

Cabe destacar que estas instituciones aparte de cumplir con los criterios característicos de los “organismos no-mayoritarios” abordados en la literatura académica internacional en materia de Administración Pública y Ciencia Política, constituyen una minoría. En el caso mexicano existen

diez OCAs, a saber: Banco de México (1994); Instituto Nacional Electoral (1996); Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), Comisión Federal de Competencia Económica (2013); Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013); Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (2014); Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014) y el último de ellos que entrará en vigor en 2018, me refiero a la Fiscalía General de la República.

Por todo ello, la importancia que reviste este ejemplar radica en estudiar detalladamente a los OCAs, su quehacer en diferentes ámbitos de Gobierno y su participación en las políticas públicas, delineando la importancia de éstos en el Gobierno mexicano para que el lector esté en posibilidades de analizar, dilucidar y generar un mayor conocimiento del tema.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a los articulistas: Mauricio I. Dussauge Laguna; Gerardo Gil Valdivia; Arely Gómez González; Gonzalo Hernández Licona; Patricia Kurczyn Villalobos; Carlos Matute González; Alejandra Palacios Prieto; Eduardo Sojo Garza Aldape; Teresa Bracho González y Margarita María Zorrilla Fierro; Gabriela Vargas Gómez; Josué Cirino Valdés Huevo, y Ana Luisa Hernández Ángeles, su participación y entusiasmo para mantener a la vanguardia de la información a sus asociados y público en general, ya que sin lugar a duda este número será del interés de todos sus lectores.

**Carlos Reta Martínez**  
Presidente