

La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas. Democracia, ética y legitimidad institucional en América Latina

The countermajoritarian difficulty of public bureaucracies. Democracy, ethics and institutional legitimacy in Latin America

**Dr. Agustín E. Ferraro**

[agustinferraro@usal.es](mailto:agustinferraro@usal.es)

Universidad de Salamanca

(España)

**Dr. Gustavo Fondevila**

[gustavo.fondevila@cide.edu](mailto:gustavo.fondevila@cide.edu)

Centro de Investigación y Docencia Económicas

(México)

## RESUMEN

El concepto de dificultad contramayoritaria, aplicado al control de constitucionalidad, describe el problema de justificar que un tribunal declare inválida (inconstitucional) una ley, votada por los representantes de una mayoría de los ciudadanos. ¿Es esto legítimo? En el presente trabajo, analizamos un problema similar respecto a las burocracias públicas, relativamente menos discutido hasta ahora: ¿puede la burocracia pública tomar decisiones que considera justificadas, o tiene que limitarse a implementar las directivas del poder político en todos los casos? El debate se ha planteado con intensidad en México, durante los últimos años, pero afecta a la configuración institucional de otros países en América Latina.

*Palabras clave:* organismos autónomos; América Latina; legitimidad; burocracia; México

## ABSTRACT

The concept of countermajoritarian difficulty, applied to constitutional review, describes the problem of justifying that a tribunal declares invalid (unconstitutional) a law that was voted by representatives of a majority of citizens. ¿Is this legitimate? The present work analyzes a similar problem for public bureaucracies, which has been comparatively less discussed until now: ¿can public bureaucracies take decisions that they consider justified, or must they be restricted to implement directions of the political power in all cases? This issue was intensely debated in Mexico for the past few years, but it affects the institutional configuration of other Latin American countries.

*Keywords:* independent agencies; Latin America; legitimacy; bureaucracy; Mexico



## Introducción

El concepto de “dificultad contramayoritaria” es uno de los problemas centrales discutidos por la teoría constitucional en nuestros días. Definido originalmente por Alexander Bickel (1962), en su estudio sobre la justicia constitucional en los Estados Unidos, el problema consiste en justificar que la Corte Suprema pueda invalidar leyes sancionadas por el Congreso. Se trata de una dificultad para la teoría de la democracia, pues los representantes en el Congreso son elegidos mediante el voto de los ciudadanos, pero no se designa así a los miembros de la Corte Suprema. En consecuencia, la sanción de una ley por el Congreso tiene evidente respaldo democrático, mientras que la decisión de la Corte Suprema, que cuestiona esa ley por control de constitucionalidad, parece “contramayoritaria.”

Frente a este problema, se han elaborado diversas justificaciones para explicar que la democracia no queda afectada, sino al contrario fortalecida, por la actuación de la justicia constitucional. Una minoría de autores, sin embargo, permanece escéptica y propone restringir las facultades de la Corte Constitucional al mínimo, en un sistema democrático (ver un panorama reciente del debate en Lemieux y Watkins, 2017; un estudio clásico en español presenta Gargarella, 1996).

En el presente trabajo, no vamos a analizar el debate sobre la justicia constitucional, sino que consideramos brevemente la cuestión a fin de adoptar la misma terminología y marco conceptual para un problema relativamente similar, que se presenta para las decisiones tomadas por expertos que forman parte de las agencias administrativas del Estado. No se trata de una propuesta original, como veremos, estamos siguiendo aquí una línea de discusión que ha comenzado hace algunos años. Sin embargo, respecto a las burocracias públicas, el tratamiento de la dificultad contramayoritaria permanece muchísimo menos desarrollado, hasta la fecha, que el tratamiento de esa cuestión respecto a los tribunales constitucionales. Muchos aportes provienen todavía de la disciplina del derecho constitucional y argumentan, como originalmente Friedman (1993), que no debería considerarse de tanta gravedad el problema contramayoritario de la justicia constitucional, puesto que las agencias administrativas también tienen este problema. Es decir que algunos constitucionalistas han planteado el asunto para señalar que es injusto atacar solamente a la justicia constitucional por su carácter contramayoritario, mientras que las agencias administrativas generalmente no son sometidas a tanta crítica por este mismo defecto o problema. Otras contribuciones tratan el problema de las burocracias públicas negando directamente que exista una dificultad contramayoritaria en este ámbito. Así por ejemplo Stephenson (2008), para quien un relativo aislamiento o independencia de las agencias

administrativas, frente a la autoridad presidencial, hace que las decisiones burocráticas estén más de acuerdo con las preferencias mayoritarias del electorado, comparadas con las decisiones que las agencias tomarían si estuvieran sometidas a la autoridad del poder ejecutivo. El autor reconoce, con todo, que su tesis es muy contraintuitiva.

Finalmente, otros autores han tratado la dificultad contramayoritaria de la burocracia para declarar que el problema no tiene solución y que la burocracia pública carece de legitimidad democrática por sí misma. Así por ejemplo Zúñiga (2007), quien discute los organismos burocráticos autónomos en Chile, a los que considera como una “herencia autoritaria” de la pasada dictadura militar en su país. A partir esta premisa relativa a su país y otras consideraciones más generales, Zúñiga (2007, p. 243) critica que ciertos organismos burocráticos tengan relativa autonomía para tomar decisiones, pues dichos organismos son “una aristocracia otorgada o tecnócratas que adoptan decisiones [...] al margen del proceso de deliberación pública [...]” En consecuencia, de manera similar a los autores que son muy escépticos frente a la justicia constitucional por su supuesto carácter contramayoritario, también Zúñiga sostiene que la autonomía de los organismos burocráticos debe ser limitada y sometida a un control político riguroso. Reconoce, pese a todo, que organismos burocráticos autónomos son necesarios en una democracia pluralista, al igual que la justicia constitucional, para proteger a las minorías del dominio de las mayorías.

La contribución de Zúñiga es de especial interés para nosotros, por referirse a América Latina, una región a la que dedicaremos particular atención, y por su discusión de los organismos burocráticos autónomos o independientes. En efecto, el problema de la dificultad contramayoritaria se presenta de manera todavía más clara y directa cuando consideramos este tipo de organismos públicos, cuyo mismo diseño se lleva a cabo para que sean independientes de la política, es decir que no estén sujetos a las directivas del poder ejecutivo. Se trata de organismos cuya misión quedaría en peligro si el poder ejecutivo pudiera ejercer influencia sobre sus actividades, pues dichos organismos tienen, en ciertos casos, la tarea de controlar y supervisar al propio gobierno. La opinión de Zúñiga, sumamente crítica, está influida sin duda por la experiencia de su propio país a partir de la pasada dictadura militar. Como indica este autor, la dictadura militar de Chile concedió autonomía al Banco Central, por ejemplo, con la intención de contribuir a preservar el orden económico neoliberal impuesto por la propia dictadura, luego de la transición democrática. Pero otros casos, en la historia de los organismos burocráticos autónomos, son muy diferentes a la experiencia chilena de la pasada dictadura militar.

Así, por ejemplo, autores como Rosanvallon (2008) han destacado de manera mucho más positiva el aporte de los organismos independientes a la legitimidad democrática, en base a la experiencia de agencias administrativas cuya misión es, precisamente, poner freno en democracias contemporáneas a las preocupantes tendencias autoritarias del poder ejecutivo, que se manifiestan con creciente gravedad en los últimos años (Degoffe, 2019). Uno de los ejemplos más característicos, en este sentido, corresponde a la Comisión Nacional de la Informática y de las Libertades (CNIL) en Francia. Esta comisión u organismo independiente fue creado en 1978, como resultado del escándalo generado por la revelación en la prensa de un plan secreto del gobierno francés, cuyo propósito era unificar y sistematizar toda la información sobre cada ciudadano, en posesión de los diversos organismos públicos, para formar una base de datos comprensiva con la designación SAFARI (Bamberger y Mulligan, 2015, p. 54). Que el gobierno pudiera concentrar así información sobre cada ciudadano, en una base de datos a la que los organismos públicos de seguridad tendrían acceso inmediato, causó estupor e indignación, por la masiva violación de la privacidad personal que el proyecto implicaba. Se produjo entonces un amplio debate en la opinión pública, que lleva a la creación de una autoridad administrativa autónoma, la CNIL, cuya misión es proteger la privacidad de los datos de los ciudadanos frente a las crecientes intrusiones que hacen posibles las nuevas tecnologías informáticas, por parte de actores públicos y de actores privados (Degoffe, 2019; Bamberger y Mulligan, 2015, p. 129). Para poder cumplir su propósito, es claro que este organismo no puede depender del gobierno, sino que debe ser rigurosamente independiente y de aquí resulta el problema de su legitimidad democrática, pues sus decisiones pueden ser contramayoritarias, es decir, contrarias a las preferencias del gobierno elegido por votación de los ciudadanos.

Por cierto, también existen en América Latina destacados ejemplos de organismos burocráticos independientes cuyas contribuciones son de gran relevancia para el funcionamiento de la democracia en sus países. Quizás el más significativo de estos modelos corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE) de México.<sup>9</sup> El IFE fue creado al principio de la transición democrática en este país, en base a un amplio acuerdo político, para poner fin a 70 años de un tipo de democracia semiautoritaria. Dicho sistema empleaba de manera sistemática el fraude electoral para asegurar la victoria repetida de un mismo partido político, en un régimen controlado por el poder ejecutivo federal, empleando en ocasiones violencia, si era necesaria para mantener el orden impuesto. Asegurar

---

<sup>9</sup> Cuya designación cambió por Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014.

elecciones justas y transparentes, en el nivel federal, debía ser el primer paso para iniciar la transición hacia una democracia pluralista en México, de modo que el IFE fue establecido como organismo independiente en 1994 y su independencia quedó consagrada en la constitución del país en 1996 (Farah, 2015, pp. 678-681). Otra vez, como en el caso de la CNIL que mencionamos antes, la estricta independencia del IFE frente al poder ejecutivo era una condición evidente y necesaria para su funcionamiento, es decir para asegurar la supervisión imparcial de la transparencia de los procesos electorales. Se puede afirmar, sin duda, que la consolidación de la independencia del IFE fue un paso fundamental en la transición de México hacia una democracia plural. En otras palabras, se trata de un caso exactamente contrario al de la experiencia chilena con organismos que son una “herencia autoritaria.” En México, la creación de organismos autónomos fue una contribución decisiva para superar el autoritarismo.

Pese a experiencias positivas como las mencionadas, sigue existiendo una fuerte desconfianza, en cierto sector de la opinión en América Latina, hacia las autoridades burocráticas independientes. Incluso en México, aunque la contribución esencial de dichos organismos a la transición democrática fue ampliamente reconocida, durante la última década se ha generado una corriente de críticas hacia este mismo diseño institucional, entre la opinión académica y por parte de periodistas y comentaristas políticos en la prensa nacional. Se trata de opiniones que, en términos generales, consideran necesario mantener y fortalecer la autoridad presidencial, como ha venido a definirse tradicionalmente en las constituciones y prácticas políticas de la región.

En el presente trabajo, comenzamos por presentar una breve síntesis y discusión del debate en torno a los organismos autónomos en México, en la primera sección. Las perspectivas críticas que vamos a considerar se basan en sostener que los organismos autónomos carecen de legitimidad democrática, pero existen otros argumentos que es importante mencionar. En la segunda sección del trabajo, vamos a presentar nuestra propia propuesta o modelo sobre la legitimación democrática de organismos burocráticos independientes, basado en la síntesis y elaboración de propuestas anteriores en la literatura internacional. El esquema que proponemos se organiza en torno a cuatro diversas fuentes de legitimación, que han sido estudiadas hasta ahora de manera relativamente separada. De este modo, nuestro modelo reúne y sistematiza contribuciones sobre el tema que se han desarrollado con escasa comunicación entre sí. Al exponer y analizar las fuentes de legitimación, vamos a considerar experiencias exitosas de gestión en el ámbito internacional, con especial referencia a América Latina. Los organismos autónomos han tenido una larga trayectoria en diferentes países y regiones, bajo

diversas designaciones, tal como agencias, autoridades o comisiones independientes. El presente trabajo toma como caso de estudio países de América Latina, particularmente México y Chile, para elaborar una propuesta teórica de carácter general sobre la teoría de la democracia, la ética pública y la autonomía burocrática. Como veremos, las experiencias latinoamericanas con organismos autónomos son de larga data y se originan particularmente durante la era desarrollista, comenzando en la década de 1930. Es un mito, lamentablemente tan extendido como erróneo, que el diseño institucional de los organismos autónomos es una creación del neoliberalismo hacia fines del siglo XX. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo de esta segunda sección se desarrolla a partir de las orientaciones de estudio de la ética y de la teoría de la democracia, para intentar elaborar una propuesta teórica que pueda dar una respuesta normativa integral al problema de la dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas.

En las conclusiones del artículo, finalmente, vamos a proponer razones para avanzar hacia una renovación de la teoría de la legitimación democrática, en América Latina, que atienda a la diversidad de fuentes de legitimación y de prácticas democráticas en las sociedades contemporáneas.

### 1. **Ínsulas de poder. El debate sobre organismos autónomos en México.**

Debates sobre el diseño y la legitimidad de las instituciones estatales generalmente tienen lugar entre juristas y otros expertos, en eventos académicos o revistas especializadas. En ocasiones pueden, sin embargo, alcanzar una amplia resonancia pública, como ocurrió durante los últimos años en México. El asunto llegó literalmente a la televisión en horario central, presentado por una prestigiosa cadena nacional durante el año 2014. Uno de los expertos en derecho constitucional más reconocidos en el país, Diego Valadés, fue protagonista de una larga entrevista emitida al aire, en la que criticó de manera vehemente la reforma que estaba teniendo lugar respecto a las instituciones públicas de México. Se refirió de manera específica a la creación de organismos burocráticos autónomos, dirigidos por expertos sin orientación partidaria. “Estamos creando ínsulas de poder,” denunció Valadés, “que no responden ante nadie” (México Social, 2014).

La tendencia reformista que consiste en la creación de organismos autónomos comenzó a principios de los años '90 en México.<sup>10</sup> Desde entonces, varias instituciones públicas federales han sido

---

<sup>10</sup> Por el anclaje constitucional de dichos organismos, la designación jurídicamente correcta y de uso habitual en México es “organismos constitucionales autónomos.” Para los propósitos del presente trabajo, usamos como sinónimos los

creadas o declaradas autónomas, en ocho casos mediante reformas a la constitución (Martínez 2015, p. 125). Existen algunas diferencias de opinión respecto a su definición legal y número exacto, pero la mayor parte de los autores coinciden en que se han creado un total de diez organismos constitucionales autónomos a nivel federal, para diversas áreas de política pública (Dussauge, 2015, p. 227). Autoridades administrativas independientes, protegidas de la influencia político-partidaria, son relativamente comunes en varios países.<sup>11</sup> Este tipo de organismos públicos son generalmente instituciones tales como comisiones de derechos humanos, autoridades electorales, agencias de protección de datos, bancos centrales y otras<sup>12</sup>.

En México, el primer paso en esta corriente de reforma institucional fue la fundación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990. La Comisión fue declarada autónoma por enmienda constitucional en 1991 y un prestigioso experto de reconocida imparcialidad frente a las orientaciones partidarias, Jorge Carpizo, fue nombrado como su presidente. La iniciativa fue considerada como un avance decisivo para la puesta en marcha de la transición democrática en el país (Farah, 2015, p. 671). Diversos intelectuales públicos, incluyendo el propio Carpizo, habían diagnosticado la excesiva concentración de poder en la presidencia como una deficiencia fundamental de la democracia mexicana (Carpizo 1978). La defensa y promoción de los derechos humanos requería un organismo especializado, con autonomía institucional o independencia frente al poder ejecutivo,

---

términos “autónomo” e “independiente.” En efecto, en la literatura y práctica internacionales, antes que “organismos autónomos,” las designaciones más frecuentes son “agencia” o “autoridad” independientes, para referirse a organizaciones burocráticas públicas que han sido “liberadas en principio del control partidario” (Carpenter, 2001, p. 9). En México, se ha destacado de manera semejante que los organismos constitucionales autónomos “no están subordinados a las prioridades políticas del gobierno de turno” (Dussauge, 2015, p. 226).

<sup>11</sup> Las primeras agencias burocráticas autónomas se crearon durante la “Era Progresista” (1896-1916) en los Estados Unidos (Carpenter, 2005). Para una perspectiva teórica comparada, incluyendo Francia y otros países europeos, ver Rosanvallon (2008). Las garantías legales de la independencia burocrática buscan proteger al liderazgo profesional de las instituciones burocráticas autónomas de su destitución por motivos políticos. Sin embargo, tanto Carpenter (2005, p. 56) como Rosanvallon (2008, p. 97) hacen notar que la independencia de las autoridades burocráticas no queda asegurada por mera declaración legal, sino antes bien por su propia legitimidad democrática—sobre esto volveremos.

<sup>12</sup> Una importante perspectiva en el estudio de las autoridades administrativas independientes corresponde a los estudios sobre economía y regulación, que examinan estas instituciones en el contexto de una nueva gobernanza regulatoria global y emplean así la característica designación de “agencias reguladoras” (Gilardi, 2008; Levi-Faur, 2011). Esta perspectiva de investigación se origina en el estudio de la regulación económica y empresarial en los Estados Unidos (Moran 2002, p. 392) y se concentra en los recursos y estrategias para regular mercados, incluyendo asuntos tales como delegación y problemas relativos al esquema principal-agente en el diseño institucional, la medición del impacto de las agencias en distintas clases de mercados y actividades económicas, en los niveles nacionales y global, así como en el medio ambiente, educación, programas sociales y otras áreas. Por sus prioridades específicas de investigación, como observa Maggetti (2010, p. 2), la literatura sobre regulación económica y empresarial ha considerado solamente en forma excepcional cuestiones relativas a la legitimidad política. El análisis de la legitimidad política aplica normas y valores articulados por la ética y la teoría de la democracia—ver sección segunda abajo—con el fin de examinar la justificación de diseños y prácticas institucionales, lo que representa una perspectiva muy diferente a la literatura sobre regulación (Rosanvallon, 2008, p. 75).

puesto que este poder había sido responsable por violaciones de derechos humanos en el pasado, durante el período semiautoritario<sup>13</sup>.

Otra instancia crítica en la transición a la democracia mexicana, ya mencionada arriba en la introducción, tuvo lugar con la reforma del organismo de supervisión electoral. El régimen mexicano de hegemonía de un partido político estuvo basado durante décadas en la manipulación electoral. Con amplio consenso de todas las fuerzas políticas y nuevamente bajo el liderazgo de Jorge Carpizo, cuya reputación de integridad personal aseguraba la imparcialidad del proceso, la comisión electoral fue reformada en 1994, de modo que sus decisiones quedasen protegidas de la interferencia partidaria, especialmente de la interferencia y manipulación por parte del gobierno. La reforma se consolida por enmienda constitucional en 1996 (Farah, 2015, pp. 678-681).

Sobre la base del éxito de las dos autoridades independientes creadas en los '90, para la puesta en marcha y avance de la transición democrática, otros organismos constitucionales autónomos se crearon en los años siguientes.<sup>14</sup> Sin embargo, menos de dos décadas después, las mismas instituciones eran denunciadas en televisión como “ínsulas de poder” antidemocráticas, por un prestigioso experto en derecho constitucional y otras fuertes críticas se publicaban en medios de prensa, como describiremos abajo. Era un cambio considerable en las percepciones. La independencia o autonomía de ciertas autoridades burocráticas fue considerada necesaria o incluso imprescindible durante la transición ¿pero quizás la creación sucesiva de otros organismos constitucionales autónomos fue demasiado lejos, entrando en conflicto con principios democráticos en México?

Para la síntesis de este debate, tomamos como punto de partida la contribución de Alcocer (2013), quien describía la creación de organismos autónomos en México como una enfermedad, “autonomitis,” agregando que el establecimiento de tales burocracias independientes es

---

<sup>13</sup> Entre sus numerosas contribuciones como destacado servidor público y experto en cuestiones constitucionales, Carpizo fue autor de importantes trabajos que estudian y proponen autonomía de gestión para los organismos protectores de derechos humanos y otros organismos del Estado (Carpizo, 1993; 2004).

<sup>14</sup> Los organismos autónomos en México, con fecha de creación y/o enmienda constitucional y área de política pública, son los siguientes: 1. Comisión Nacional de Derechos Humanos (1991)—protección y promoción de derechos humanos; 2. Banco de México (1994)—autoridad bancaria nacional; 3. Instituto Federal Electoral (1996)—autoridad nacional de supervisión electoral; 4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008)—supervisión de la transparencia y objetividad de las estadísticas públicas; 5. Comisión Federal de Competencia Económica (2013)—implementación de normas sobre competencia; 6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013)—supervisión del pluralismo y accesibilidad de los medios y regulación de las telecomunicaciones; 7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013)—evaluación de los resultados nacionales de educación; 8. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014)—implementación de derechos de información pública y protección de datos; 9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014)—evaluación de los resultados de la política social; (10) Fiscalía General de la República—organismo de investigación y acusación pública federales.



antidemocrático, puesto que estas autoridades son creadas “sin limitación alguna” y cada organismo autónomo así fundado está “superpuesto y por encima de los Poderes electos.” También deploraba López (2013) la “explosión” de organismos constitucionales autónomos, puesto que, a consecuencia de su creación, el poder ejecutivo “pierde” la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas, en los sectores de actuación administrativa respectivos. En esta misma línea crítica, Salazar (2014) advertía sobre el peligro de “debilitamiento” del gobierno y del Estado causado por los organismos constitucionales autónomos. Sumada a su intervención en la televisión nacional, previamente mencionada, Valadés (2014) formulaba otra condena de las autoridades autónomas, en la prensa nacional, por estar “substraídas al dominio soberano del pueblo,” y por conformarse como “una nueva expresión soberana: la burocrática”. Ehrman (2016) reconocía la superior eficiencia de los organismos autónomos, pero los cuestionaba asimismo por representar una “expresión de los gobiernos de los técnicos o de la tecnocracia,” debido a que sus decisiones no expresan la “voluntad popular”. Para Pérez (2017), los organismos constitucionales autónomos toman “decisiones de trascendencia nacional” y dichas decisiones quedan así fuera del ámbito de competencia del Congreso, la institución que “representa los intereses de la sociedad.”

La corriente de críticas hacia los organismos constitucionales autónomos adquirió fuerte relevancia política en 2018, cuando se reveló que el gobierno federal, recientemente elegido, estaba planificando una reducción de la autonomía de los organismos, para volverlos más “subordinados” al poder ejecutivo (Velázquez 2018). Al año siguiente, 2019, el presidente de México destituyó al secretario ejecutivo de uno de los organismos constitucionales autónomos y justificó su decisión con argumentos similares a los empleados por algunos de los críticos, a saber, que los “tecnócratas” con puestos de dirección en estos organismos “no entienden” los problemas del país (NewsReportMx, 2019).

Comparado con las denuncias en los medios, el debate académico en torno a los organismos constitucionales autónomos en México ha sido más equilibrado y menos hostil hacia estas instituciones. Así, por ejemplo, uno de los primeros críticos académicos, Cárdenas (2012, p. 252) discutía el supuesto carácter tecnocrático de los organismos, pero solamente como una precaución para tener en cuenta, indicando que debían “evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos”. Rodríguez (2014, p. 74; p. 76) admitía que los organismos constitucionales autónomos llevan a cabo una “importantísima función” y que no puede negarse su legitimidad, pero también hacía notar que su creación es un “desaire” hacia los poderes clásicos establecidos por la constitución y la

“legitimidad jurídico-política que éstos representan”. Por este motivo, debía tenerse cuidado en “asegurar los necesarios controles democráticos” para estos organismos (Rodríguez, 2014, p. 76). Martínez (2015, p. 139) reconocía que los organismos constitucionales autónomos “fortalecen al Estado,” pero indicaba también que su autonomía no se ha traducido en “legitimidad social” y por eso el estatuto constitucional de dichos organismos “no ha logrado objetivarse ni legitimarse”. De manera más vehemente, Fabián (2017, p. 117) criticaba a los organismos constitucionales autónomos por tomar “decisiones contra-mayoritarias,” puesto que “no son órganos elegidos democráticamente” y por lo tanto no representan a los ciudadanos; estas autoridades, en consecuencia, solamente deben “ejercer funciones puntuales con carácter técnico”.

Por su parte, otros diversos estudios sobre los organismos constitucionales autónomos en México adoptan una perspectiva jurídica y más bien formal: estos trabajos analizan la historia legal de los organismos y su estatuto constitucional, pero sin pronunciarse sobre asuntos más substantivos, tal como su legitimidad política (Caballero, 2000; Pedroza, 2002; Moreno, 2005). En cualquier caso, destacados defensores de los organismos constitucionales autónomos en México, como por ejemplo Ballinas (2011; 2017; 2018) y Dussauge (2015), también han mostrado una cierta renuencia a discutir cuestiones normativas relacionadas con su legitimidad democrática. Dussauge (2015, p. 2) indica que las opiniones críticas sobre los organismos autónomos están basadas en “mitos” y “prejuicios” en vez de representar “realidades fundadas empíricamente”. De manera similar, Ballinas (2018) ha sostenido que este debate “ha sido conducido en buena medida sobre la base de presuposiciones falsas”. Presuposiciones falsas o errores empíricos pueden ocurrir sin duda entre los críticos de los organismos constitucionales autónomos en México, pero los argumentos más fuertes en este debate son normativos y corresponden a interpretaciones de los principios del gobierno democrático. La noción que la mayor parte de los críticos presuponen, a saber, que la voluntad popular se define en elecciones y fundamenta la legitimidad democrática, no se puede considerar errónea, aunque no se coincida con ella; por el contrario, constituye una concepción normativa de la democracia muy extendida en América Latina (Caramani 2017, p. 59).

Entre los defensores de los organismos constitucionales autónomos en México, únicamente Ackerman (2007; 2016, pp. 26-29) ha considerado de forma consistente cuestiones normativas. El autor discute los *retos* que enfrentan los organismos autónomos para su desempeño, tal como las bajas expectativas de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como la “gran volatilidad” de la confianza inicial con que pueden contar, de modo que deben proporcionar resultados rápidos y su

actuación tiene que ser “impecable”. Además de esto, Ackerman (2016, p. 34) subraya que los organismos autónomos deben ganar apoyo entre la sociedad civil para recibir respaldo y poder implementar sus decisiones, pues muy pocos de entre ellos tienen “poderes coercitivos formales”.

A modo de conclusión de nuestra síntesis del debate sobre organismos constitucionales autónomos en México, volvemos a destacar la importancia del componente normativo de las diferentes contribuciones, que se corresponden con diversas lecturas o interpretaciones de los principios de la democracia. Estos principios y su relación con los organismos autónomos han sido enunciados y aplicados de manera reiterada y enfática por los críticos de este diseño institucional, que han sostenido, en numerosas ocasiones, que dichos organismos no están justificados en una democracia o que su justificación es deficiente, pues sus directivos no son elegidos por los ciudadanos, ni tampoco están subordinados y bajo el control de autoridades políticamente electas.

Entre los defensores de los organismos autónomos en México, solamente Ackerman ha tratado cuestiones normativas, aunque dirigiendo su atención en particular a los problemas que enfrentan estos organismos para mantener su legitimidad entre los ciudadanos, antes que a los principios normativos que pueden fundar dicho diseño institucional en un sistema democrático. Por tanto, parece haber faltado en este debate, hasta la fecha, una justificación sistemática de la legitimidad de los organismos constitucionales autónomos desde el punto de vista de la ética y de la teoría de la democracia. En otras palabras, frente a las repetidas denuncias de los críticos, sintetizadas arriba, los defensores de los organismos autónomos en México no han elaborado una respuesta comprensiva, que muestre otras fuentes de legitimación, separadas e independientes de la votación popular, si es que tales fuentes existen. En cierto sentido, los defensores de los organismos autónomos han concedido la parte normativa de la discusión desde un principio. Por tanto y como contribución al debate, en la próxima sección, vamos a presentar un tratamiento integrado de las diversas fuentes posibles de legitimidad de los organismos autónomos o autoridades independientes, tomando como punto de partida aportes significativos en la literatura internacional. En el marco de esta presentación, vamos a volver a considerar el interrogante ya formulado arriba, en esta sección: ¿puede afirmarse que la creación sucesiva de organismos constitucionales autónomos y su consolidación como modelo institucional han entrado en conflicto con principios democráticos en México?

## 2. Fuentes de legitimación burocrática: procedimentales y substantivas.

De la literatura internacional, dos aportes son de particular interés para los propósitos del presente trabajo: la teoría de la reputación de agencias burocráticas (Carpenter, 2001; 2010) y la teoría de la imparcialidad de las autoridades independientes (Rosanvallon, 2008). Las dos contribuciones tienen gran relevancia teórica, pero se han desarrollado en forma separada, con escasa o nula interacción entre sí, probablemente debido a sus diferentes áreas geográficas de origen y aplicación: los Estados Unidos y Francia, respectivamente. Nuestra propuesta teórica, presentada como un modelo conceptual gráfico en la tabla 1, integra por primera vez estos previos desarrollos en una síntesis comprensiva. La explicación y elaboración de la propuesta se continúan después de la tabla.

TABLA 1. Autoridades Burocráticas Independientes			
FUENTES DE LEGITIMIDAD POLÍTICA			
Formal / Procedimental	LEY	REPUTACIÓN PÚBLICA	Informal / Substantiva
	PROCEDIMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA	

*Fuente: elaboración propia*

La primera fuente de legitimidad democrática, en el cuadrante de arriba a la izquierda, es la ley que crea a la autoridad independiente y establece sus competencias en política pública. Para estos fines, diferentes tipos de normas jurídicas no son equivalentes. La creación de organismos autónomos en México, por ejemplo, fue llevada a cabo en la mayor parte de los casos (ocho sobre diez) por enmienda constitucional y este tipo de sanción legal ha sido crucial para hacer posible la independencia de dichas instituciones. En efecto, como es usual en países de América Latina y en España, la constitución de

México incluye una cláusula de “supremacía” o “dirección” presidencial, el artículo 80, según la cual el “supremo poder ejecutivo” de la Unión queda depositado en el presidente de México. En la doctrina del derecho administrativo en México, así como en otros países de América Latina y en España, se interpreta que la cláusula de supremacía o dirección presidencial significa que la administración pública federal o central está en su conjunto subordinada al poder ejecutivo (Acosta, 2002, p. 263).

La declaración de la independencia o autonomía de un organismo, en la constitución, es una forma clara y taxativa de establecer que dicho organismo no cae bajo el principio general de dirección del poder ejecutivo. Si no estuviera declarada en la propia constitución, la independencia de los organismos autónomos en México no tendría perspectivas de prosperar frente a una posible impugnación judicial, es decir, en caso de conflictos entre dichos organismos y el poder ejecutivo, que terminen por dirimirse ante los tribunales. Este tipo de conflictos son prácticamente inevitables. En el caso de México, como mencionamos arriba, el poder ejecutivo ha desafiado y entrado en conflicto con los organismos constitucionales autónomos en diversas ocasiones (Velázquez 2018; NewsReportMx, 2019).

Es interesante observar, en este mismo sentido, la gran significación que para la administración pública de los Estados Unidos tuvo y tiene hasta nuestros días la sentencia *Humphrey's Executor v. United States* (U.S. 1935). La sentencia es dictada en 1935 como resultado de la destitución, por parte del presidente de los Estados Unidos, de uno de los directores de una agencia independiente en dicho país, la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission - FTC*). La Corte Suprema declaró que dicha acción del presidente era ilegal y que el poder ejecutivo carece de toda autoridad sobre aquellas agencias administrativas cuya independencia ha sido declarada por el Congreso. Desde entonces, es una jurisprudencia constitucional establecida que ciertos sectores clave de la administración pública federal son independientes y no están subordinados al poder del presidente. Es decir que la cuestión de la autoridad presidencial sobre la administración pública no fue resuelta sino hasta que la Corte Suprema se expidió sobre el asunto, varias décadas después que las primeras agencias independientes hubieran sido creadas en los Estados Unidos. A consecuencia del establecimiento de una serie de organismos autónomos en México durante las últimas tres décadas, conflictos y enfrentamientos políticos y judiciales eran no solamente previsibles, sino inevitables, en un país con una fuerte tradición presidencialista. El hecho de haber creado la mayoría de esos organismos por enmienda constitucional les confiere una buena perspectiva de poder enfrentarse a los ataques del poder ejecutivo, ante los tribunales. De no ser por las enmiendas constitucionales, es

enteramente previsible que los jueces se limitasen a declarar que, en virtud del art. 80 de la constitución, todos los organismos de la administración pública mexicana están subordinados jerárquicamente al poder ejecutivo y la declaración de su autonomía, si solamente se hiciera por vía legal, no podría revocar el principio constitucional.

En síntesis, el fundamento jurídico de la legitimidad democrática de las autoridades independientes tiene una importancia decisiva, aunque no se trate de su única fuente de legitimidad, como veremos. En cualquier caso, algunas críticas hacia los organismos autónomos mexicanos, que utilizan expresiones relacionadas con su carácter “antidemocrático,” evidentemente usan este lenguaje de una manera metafórica o figurada. Pues sería un verdadero disparate afirmar que viola principios democráticos la creación de organismos del Estado, por la propia constitución de México, que tiene un procedimiento de reforma con mayorías calificadas de dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión, según el artículo 135. Es decir que dichas reformas constitucionales han sido el resultado de amplios consensos democráticos. En consecuencia, no puede ponerse en duda que la creación de organismos autónomos ha sido una expresión soberana del pueblo de México en tiempos recientes. Más allá de algunas exageraciones de los críticos, la mejor interpretación de sus afirmaciones sobre el carácter antidemocrático de los organismos autónomos consiste en entenderlas como referencias a la forma en que dichos organismos ejercen sus competencias. El empleo frecuente de la expresión “tecnocracia” proporciona una clave teórica. Los organismos constitucionales autónomos, según la perspectiva de los críticos, pretenden solamente legitimarse por el carácter “técnico” de sus intervenciones, es decir por sus conocimientos técnicos o especializados, pero sin atender a la voluntad de los ciudadanos. Ahora bien, en la literatura internacional, se han discutido fuentes de legitimación democrática de las autoridades independientes que ciertamente exceden esta interpretación técnica y restrictiva. Los organismos autónomos, como veremos a continuación, tienen otras posibilidades de legitimación que son muy diferentes a sus conocimientos técnicos o especializados.

La segunda fuente de legitimidad democrática, en el cuadrante de arriba a la derecha de la tabla, es la reputación pública de los organismos autónomos o independientes. En una serie de contribuciones, Carpenter y otros autores (Carpenter, 2001; 2010; Wæraas y Maor, 2015) han mostrado que la legitimidad y la autoridad de política pública de las agencias independientes están directamente relacionadas con su reputación entre los ciudadanos. Numerosos estudios de caso, en los Estados Unidos y en otros países, muestran que las autoridades independientes más exitosas tienen una muy alta reputación pública y que las propias autoridades desarrollan en forma deliberada

estrategias para fortalecer su reputación de servicio público entre los ciudadanos, pues dicha reputación asegura la cooperación social y refuerza la independencia de las autoridades: los ciudadanos, en efecto, van a desaprobado actos de interferencia política realizados por el poder ejecutivo sobre una autoridad burocrática de gran prestigio.

Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, es relevante considerar que algunas de las autoridades independientes más prestigiosas en sus respectivos países inspiran, entre los ciudadanos, una confianza superior a las de otras instituciones, incluyendo por cierto instituciones bajo el control de los partidos políticos. No se trata aquí de presentar estos resultados como una competencia de confianza entre los partidos políticos y las autoridades independientes. Se trata de una cuestión relativa a la teoría de la democracia, a saber, que ciertas instituciones independientes realizan una contribución relevante para asegurar una vida pública democrática y la fuente de su legitimación debe ser diferente al principio de la elección popular, pues de lo contrario tales instituciones no serían independientes de los partidos políticos. Este principio es inmediatamente visible cuando consideramos, por ejemplo, instituciones como los tribunales constitucionales, cuyos miembros no son elegidos en votación popular (aunque la justicia constitucional tiene también sus críticos, invocando la dificultad contramayoritaria, como fue descrito arriba). Pero ese mismo principio resulta más difícil de percibir, o bien menos difundido, respecto a ciertas instituciones que tienen a su cargo proveer servicios públicos, es decir instituciones con un rol de gestión administrativa, antes que judicial. Es uno de los pocos principios que los primeros organismos autónomos creados en México, bajo la inspiración y liderazgo de Jorge Carpizo, no ilustran adecuadamente, pues tanto el Instituto Federal Electoral como la Comisión Nacional de Derechos Humanos son instituciones cuyas tareas pueden considerarse judiciales o cuasi-judiciales. Precisamente, la mayor resistencia en contra de los organismos autónomos en México parece haber comenzado con la creación de organismos que administran servicios estatales, como pueden ser el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Y, sin embargo, es perfectamente razonable y prudente, desde el punto de vista de la teoría de la democracia, que estas funciones públicas no estén sujetas al control del poder ejecutivo o de los partidos políticos—por el interés que los ciudadanos tienen en que la información estadística pública y la política social sean elaboradas y evaluadas de manera imparcial.

Otros organismos, en la práctica internacional de los sistemas democráticos, ilustran muy bien el interés y conveniencia de que ciertos servicios públicos sean provistos por autoridades cuya

independencia del poder político está asegurada. Un caso muy ilustrativo es la célebre cadena estatal de radio y televisión británica BBC, por la contribución de especial relevancia que, para la vida democrática, representa una fuente reconocida e imparcial de información. En una encuesta del año 2008 realizada por la agencia Ipsos MORI, preguntados por la organización en la que más confían en primer lugar y la organización en la que más confían en segundo lugar, un 50 por ciento de los encuestados en el Reino Unido eligieron a la BBC en una u otra de esas categorías. El gobierno de este país obtuvo una medición de confianza mucho más baja, a saber, solamente el 10 por ciento de los encuestados eligieron al gobierno como la organización en la que más confían, en primero o segundo lugar. Otras instituciones prestigiosas de la vida pública británica obtuvieron mediciones de confianza más bajas que la BBC, entre encuestados que las eligieron en primero o segundo lugar, como los medios de prensa e información en general, 14 por ciento, las Fuerzas Armadas, 29 por ciento, o incluso la Iglesia de Inglaterra, 36 por ciento. La BBC quedó así posicionada, en esta encuesta, como la institución pública que más confianza merece entre las personas que viven en el Reino Unido (MORI, 2008). Estos valores son consistentes, en una encuesta de 2020 también realizada por Ipsos MORI, 62 por ciento de encuestados adultos que siguen las noticias declararon que su preferencia es acudir a la BBC si buscan información “correcta” (*accurate*), mientras el segundo más alto resultado correspondió a la cadena privada Sky News, con un 9 por ciento de encuestados que la eligieron como su fuente para buscar información correcta (Marshall, 2020). La gran diferencia entre la BBC y la cadena privada que le sigue en orden de confianza muestra que la BBC sigue siendo objeto de un amplio reconocimiento como fuente imparcial de información por parte de los habitantes del Reino Unido.

La independencia frente al gobierno es una base fundamental para que los ciudadanos tengan tal confianza en una institución pública y dicha independencia es, además, una condición necesaria para que una institución como la BBC pueda proveer información imparcial a los ciudadanos de su país. En los países de América Latina y en España, bajo el principio constitucional de que las instituciones administrativas deben estar, en su generalidad, sujetas a la dirección del poder ejecutivo, el resultado es que las cadenas públicas de radio y televisión, lamentablemente, suelen ser organismos que presentan información con una fuerte tendencia favorable al gobierno que ocupa transitoriamente el poder, pues éste tiene bajo su control operativo a tales cadenas, junto a la mayoría de las organizaciones de la administración pública. Y, sin embargo, una cadena imparcial de información representa una contribución muy importante para la vida pública democrática. Y la contribución de la



BBC, por cierto, no está basada en su superioridad “técnica,” la confianza de los ciudadanos en dicha organización no se corresponde en ningún sentido con la percepción de una dirección “técnicamente” competente, sino que está fundada en la independencia de dicha organización y en el hecho de que la cadena ha puesto en práctica de manera efectiva y visible, durante décadas, valores de imparcialidad y dedicación al servicio público.

Una vez más, aquí no se trata meramente de hacer un elogio de ciertas autoridades independientes, por la reputación de dedicación al servicio público que han logrado consolidar entre los ciudadanos de sus países o incluso también a nivel internacional, a saber, autoridades como el IFE de México, la CNIL en Francia, o la BBC en el Reino Unido. Se trata más bien de subrayar un importante principio de la teoría de la democracia que ha estado relativamente ausente del debate sobre organismos constitucionales autónomos en México y al que se presta muy poca atención, generalmente, en países de América Latina y en España. Es evidente que el principio de elección popular es esencial para cualquier democracia, pero determinadas instituciones democráticas no pueden estar sujetas a la disputa de poder entre los partidos políticos, que se dirime en elecciones, sino que la autoridad de dichas instituciones debe fundarse en su reconocida dedicación al servicio público, un principio que la Revolución Francesa consagró bajo la denominación de “principio del mérito” (un tratamiento reciente de la historia de este concepto presenta Wooldridge, 2021). El principio del mérito o dedicación al servicio tiene un importante componente vinculado a la ética pública, como una disposición a actuar de acuerdo con valores fundamentales de atención y consideración hacia la ciudadanía. Este principio es una fuente de legitimación para determinados organismos del Estado que realizan una contribución importante para el funcionamiento de la democracia. Algunas instituciones que hemos mencionado, en este trabajo, representan excelentes ejemplos en este sentido. La determinación de las instituciones que deben quedar separadas del control político del gobierno, con su legitimación fundada (entre otras fuentes) en el mérito y dedicación al servicio público de sus directivos y personal, depende por cierto de las circunstancias históricas y del debate político en cada sistema democrático.

La tercera fuente de legitimidad democrática de las autoridades burocráticas independientes, que se muestra en el cuadrante de abajo a la izquierda de la tabla, resulta de la configuración de los procedimientos que la institución emplea para tomar decisiones. En base principalmente al caso de Francia, Rosanvallon (2008, p. 94) ha descrito y analizado la forma en que la imparcialidad de las decisiones de política pública puede asegurarse a través de diversos procedimientos, enfatizando sobre

todo procedimientos abiertos y participativos. Una de las primeras y fundamentales iniciativas en este sentido, para las autoridades independientes, es “abrir sus operaciones al escrutinio público” (Rosanvallon 2008, p. 96).

El diseño institucional de las autoridades independientes se ha mostrado especialmente efectivo para conformar, a través de esta dimensión procedimental, “arenas públicas,” es decir espacios de deliberación y decisión donde pueden participar una multiplicidad de actores sociales, que se hallan especialmente interesados, vinculados o comprometidos con el área de política pública de que se trate. La experiencia de ciertas agencias de desarrollo durante la primera mitad del siglo XX, cuya independencia del poder político fue consagrada en su diseño institucional, resulta representativa en este sentido, como ilustran dos de las agencias más emblemáticas y exitosas para el desarrollo económico en sus respectivos países: la agencia chilena CORFO (Comisión de Fomento de la Producción) fundada en 1939 y la agencia estadounidense TVA (*Tennessee Valley Authority*) creada en 1933 (véase un estudio comparado en Ferraro y Centeno 2019a, p. 415).

La agencia estadounidense fue un modelo de inspiración importante, entre otros, para la creación de CORFO. Ambas agencias y especialmente CORFO incluyeron en sus niveles de toma de decisiones la participación de diversos actores sociales, tales como sindicatos, asociaciones profesionales, consejos empresarios, bancos y directivos políticos del gobierno, pero estos últimos con una minoría de votos en el caso de CORFO, de modo de asegurar la plena independencia de gestión. En el caso de TVA, la agencia vino a quedar bajo las protecciones de la autonomía burocrática que consagró la Corte Suprema en 1935, como mencionamos arriba, es decir la prohibición para el presidente de los Estados Unidos de destituir a los directivos de una agencia independiente por razones políticas, de modo que la agencia no quede subordinada al poder ejecutivo. Precisamente, su independencia del poder ejecutivo sirvió como motivación adicional, respecto a ambas agencias, para promover la participación de diversos actores sociales en sus decisiones y, además, para desarrollar de manera pionera la idea de política pública participativa, es decir la implementación de políticas públicas mediante redes de colaboración con asociaciones de ciudadanos en el nivel local. La exitosa estrategia de CORFO para la electrificación rural, por ejemplo, se desarrolló a través del apoyo sistemático a la creación de cooperativas agrícolas sin fines de lucro, así como la activa participación de estas entidades en decisiones locales de implementación (Ortega 1989, p. 115). En el caso de TVA, no solamente

dicha orientación participativa fue parte de sus métodos de implementación, sino que uno de sus más célebres directores, David Lilienthal (1944), expuso la teoría y práctica de lo que denominó “administración de base” (*grass-roots administration*) en una obra fundamental en este campo, el trabajo clásico: *TVA. Democracy on the March*. Dicha obra tuvo gran difusión en su versión original y en su traducción al castellano, publicada bajo el título *El valle del Tennessee: la obra de un pueblo* (Lilienthal, 1967). Se trata de un trabajo pionero para la elaboración de la política pública participativa, como estrategia de gestión de la administración pública, tanto en el nivel de las altas esferas de decisión (consejos regionales y directorios de agencias) como en el nivel local de implementación.

Ambas agencias, TVA y CORFO, tuvieron una gran influencia en América Latina y como resultado se crearon, en diversos países de la región, agencias de desarrollo con un diseño institucional similar al de las dos agencias pioneras (también con diferencias, como veremos). Uno de los expertos más destacados en desarrollo económico durante el siglo XX, Albert Hirschman, en el último volumen de su trilogía clásica de estudios sobre el tema, observaba con curiosidad que ningún proyecto de desarrollo parecía aceptable en América Latina, a menos que su modelo fuera la agencia TVA y, en lo posible, que el proyecto fuera certificado por Lilienthal en persona (Hirschman 1967, p. 19). Como resultado, la influencia de TVA puede documentarse en la creación de agencias de desarrollo en México, Brasil, Colombia y Perú (Ferraro y Centeno 2019a, p. 417). Sin embargo, a excepción de CORFO en Chile, las agencias de desarrollo creadas en otros países de América Latina tuvieron una importante deficiencia institucional: si bien su autonomía era declarada generalmente en la legislación, no se establecieron procedimientos que fortalecieran suficientemente dicha autonomía, de modo de asegurar la independencia de estos organismos frente al poder ejecutivo. Así, por ejemplo, Orihuela (2019, p. 107) ha demostrado la falta de autonomía operativa y la interferencia política que afectaron a las agencias creadas en Perú y Colombia, de modo que su estabilidad institucional, sus resultados y su legitimidad jamás alcanzaron los altos niveles de CORFO, una agencia a la que este autor (Orihuela 2019, p. 116) define como “la máxima expresión de la capacidad organizativa del Estado chileno.” Dicha falta de independencia frente al poder ejecutivo afectó también a importantes organismos autónomos creados durante la era desarrollista en Brasil (Souza, 2019) y Colombia (Karl, 2019). En este último caso, se realizaron designaciones políticas de forma masiva, en organismos de desarrollo que eran supuestamente autónomos (siguiendo los modelos de TVA y CORFO), en ocasión de cambios de gobierno, al punto que la capacidad de planificación del Estado colombiano vino a quedar “casi por completo desintegrada” como resultado de las cesantías de personal profesional motivadas

por consideraciones políticas (Karl, 2019, pp. 88). Por el contrario, la alta capacidad operativa y de planificación de CORFO se expresaba también en su amplia legitimidad política entre los ciudadanos, a la que contribuían, de manera fundamental, sus procedimientos de decisión abiertos y participativos, tanto en el nivel más alto de decisiones, como en el nivel local de implementación. Pero todo esto requería, como queda dicho, una independencia asegurada frente al poder ejecutivo y sus intentos de interferir políticamente en las agencias. En síntesis, las experiencias institucionales con organismos autónomos, como mencionamos arriba en la introducción, de ninguna manera corresponden al período neoliberal en América Latina, la creación de este tipo de instituciones fue muy anterior, con mayor o menor éxito según la institución y país considerado.

Como en el caso de la segunda fuente de legitimidad que consideramos arriba, la dimensión procedimental de las decisiones de una autoridad independiente también tiene una dimensión que corresponde a la ética del servicio público, en este caso se trata de disposiciones de atención y consideración hacia la participación de los ciudadanos, es decir disposiciones hacia el diálogo, la horizontalidad y transparencia en la elaboración de propuestas y toma de decisiones, por parte de las autoridades y personal de organismos estatales. De poco serviría establecer procedimientos participativos, como método formalmente definido para la toma de decisiones por parte de una autoridad independiente, si el personal directivo, expertos y agentes de la misma autoridad no muestran una activa disposición hacia el diálogo y hacia los otros valores de carácter procedimental que se han mencionado.

Por último, la cuarta fuente de legitimidad democrática de las autoridades burocráticas independientes, que se muestra en el cuadrante de abajo a la derecha de la tabla, corresponde a los resultados de política pública. Como se mencionaba previamente, Ackerman (2016, p. 29) subraya que los organismos autónomos en México deben proporcionar resultados rápidos, puesto que su legitimidad inicial sufre de “gran volatilidad.” Hasta hace cierto tiempo, la literatura académica sobre burocracias independientes tendía a apoyar la noción de que los resultados de política pública pueden compensar las deficiencias en otras fuentes de legitimidad, pero este punto de vista ha sido luego muy cuestionado (Maggetti, 2010). El caso de México confirma las dudas sobre los resultados de política pública como una alternativa que puede substituir o compensar las deficiencias de otras fuentes de legitimidad. Desde el principio de la controversia pública en este país, los críticos se han mostrado perfectamente dispuestos a conceder que los organismos constitucionales autónomos son competentes y efectivos, alcanzando muy buenos resultados de política pública (Alcocer, 2013; López,

2013; Ugalde, 2014; Ehrman, 2016). Este tipo de concesiones adoptó a veces incluso una forma altamente elogiosa, como por ejemplo cuando Ehrman (2016) declaraba que los organismos autónomos representan un “ámbito de decisiones altamente eficaz y de rápida implementación.” Sin embargo, las denuncias de los críticos contra los organismos constitucionales autónomos, como una tecnocracia sin legitimidad democrática, se mantuvieron inalteradas, puesto que las decisiones de estos organismos, como también lo expresó Ehrman (2016), “no son el producto de una: ‘voluntad popular’”. En cualquier caso, puesto que los críticos concedieron este punto desde un principio, la cuestión de los resultados de política pública no ha conformado un elemento significativo en la controversia sobre los organismos autónomos en México.

Su ausencia de la controversia en los últimos años no significa, sin embargo, que los resultados de política pública nunca fueron importantes. Como se destacaba arriba, la tendencia hacia la creación de organismos autónomos en México tuvo como fundamento y punto de partida la contribución crucial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Federal Electoral para la transición democrática, como ha sido reconocido tanto por los defensores (Farah, 2015, p. 679) como por los críticos de los organismos (Alcocer 2013; Ugalde, 2014). En suma, los resultados positivos le dieron a este diseño institucional una fuerte legitimidad inicial y los críticos simplemente se abstuvieron de cuestionar sus resultados en debates sucesivos.

### Conclusiones

Es una paradoja que la corriente de críticas hacia los organismos autónomos en México haya empleado con tanta frecuencia la expresión “tecnocracia” para negarles legitimidad. No solamente porque los organismos autónomos contribuyeron a configurar y asegurar la propia transición a la democracia en este país, sino porque el uso frecuente de esa expresión viene a presuponer que el intelectual público que inspiró la creación de dichos organismos, Jorge Carpizo, era en cierto sentido también un “tecnócrata”. Pero tal calificación representa una confusión conceptual, además de un desconocimiento hacia las mejores tradiciones de la ética pública en América Latina. Que a Carpizo le haya sido confiado el liderazgo de organismos constitucionales autónomos cruciales para la transición democrática en su país, como la Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, no fue una decisión basada en sus capacidades “técnicas”. La decisión estuvo claramente fundada en la probada dedicación al servicio público y la reconocida imparcialidad de Carpizo ante los intereses partidarios. Y no estamos destacando aquí, por cierto, a una figura única e irrepetible en la historia del

continente, sino que similares personalidades públicas, cuya dedicación al interés general es reconocida ampliamente por los ciudadanos, existen prácticamente en cualquier sociedad. En otras palabras, no estamos meramente haciendo un elogio de Carpizo, sino que éste representa un ejemplo destacado de valores de servicio público como factor de legitimidad democrática, un factor que es importante reconocer y promover en el diseño institucional de ciertos organismos estatales, cuya actuación es relevante y positiva para un sistema democrático.

En síntesis, la corriente de críticas hacia los organismos autónomos ha confundido a veces, desde el punto de vista normativo, la dedicación imparcial al servicio público con la mera posesión de conocimientos o habilidades técnicas, cuando se trata de dos capacidades personales muy diferentes, que no se excluyen, pero que es importante no confundir. La designación de personas reconocidas por su dedicación al servicio público, para puestos de autoridad institucional, no se corresponde ante todo con la necesidad de asegurar mayor eficiencia técnica, sino con mantener determinados organismos al margen de la lucha política partidaria, asegurando además su transparencia e imparcialidad. Un liderazgo que represente tales valores de servicio público seleccionará y promoverá el personal de las instituciones bajo su autoridad (si son verdaderamente autónomas) atendiendo también a capacidades profesionales, las que se suelen ignorar, por el contrario, en aquellos ámbitos del gobierno que están sujetos a la lealtad partidaria como consideración preponderante.

Ignorar la dedicación servicio público como un factor relevante para la configuración institucional supone desaprovechar un recurso ético importante para la vida pública democrática, especialmente valioso en América Latina, por diversas razones: mencionaremos aquí solamente a problemas de la región como el excesivo poder presidencial y el exagerado partidismo en el manejo de los asuntos públicos. Es más comprensible que, en Chile, frente a la experiencia de la dictadura militar y sus intentos de crear un entramado institucional para controlar la transición democrática, las instituciones creadas por la dictadura sean objeto de desconfianza, y que, al expresar esta desconfianza, se olvide por momentos la historia de las autoridades administrativas independientes en el país y sus contribuciones decisivas para la vida democrática y el bienestar de los ciudadanos durante el siglo XX. Baste mencionar el ejemplo de los ingenieros que diseñaron y lideraron CORFO durante su creación y en sus años de mayores realizaciones, pues dichos servidores públicos se cuentan entre los más celebrados en los estudios y en la memoria histórica chilena, como modelos de visión nacional y

dedicación imparcial al interés general (Pinto, 1963; Muñoz 1993; Ibañez, 2003, pp. 92-ss.). Los ciudadanos, como muestran también encuestas de opinión citadas en este trabajo, rara vez desconocen la importancia que tienen para sus países las instituciones que fundan su actuación en dichos valores.

Representa un empobrecimiento de la vida pública, por último, concebir que la legitimidad democrática debe resultar exclusivamente de la confrontación entre partidos políticos que se dirime en elecciones. Sin duda, esta práctica es esencial y definitoria para las democracias contemporáneas, pero tiene asimismo un alto valor democrático promover la configuración de espacios de deliberación y decisión en sectores determinados de la política pública, mediante la creación de autoridades independientes e imparciales, donde los ciudadanos generalmente tienen muchas mejores oportunidades de contribuir, participar y ejercer su compromiso voluntario con causas de interés general. En esta dimensión institucional, la independencia de gestión es una forma de promover y preservar espacios de deliberación, debate y participación ciudadana, de acuerdo con las mejores experiencias democráticas y republicanas en la historia de América Latina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI.
- Ackerman, John M. (2016). *Autonomía y constitución. El nuevo Estado democrático*. UNAM.
- Acosta Romero, M. (2002). *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso* (16ª edición actualizada). Porrúa.
- Alcocer, J. (29 de enero de 2013). Autonomitis. *Reforma*. <https://vlex.com.mx/vid/jorge-alcocer-v-autonomitis-416551638>
- Ballinas Valdés, C. (2011). *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*. Palgrave Macmillan.
- Ballinas Valdés, C. (2017). *Luchas Políticas en el diseño de organismos autónomos*. CEEY.
- Ballinas Valdés, C. (01 de julio de 2018). El laberinto de la soledad de los organismos autónomos. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=38371>.
- Bamberger, Kenneth A. y Deirdre K. Mulligan. (2015). *Privacy on the Ground: Driving Corporate Behavior in the United States and Europe*. MIT Press.
- Bickel, A. (1986). *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press.
- Caballero Ochoa, J. L. (2000). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (30), 153-173.
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, 111 (1), 54–67.
- Cárdenas Gracia, J. (2012). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton University Press.
- Carpenter, D. (2005). The Evolution of National Bureaucracy in the United States. En J. D. Aberbach y M. A. Peterson (Eds.), *The Executive Branch* (pp. 41-71). Oxford University Press.
- Carpenter, D. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton University Press.



- Carpenter, D., y Moss, D. (Eds.). (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence in Regulation and How to Limit It*. Cambridge University Press.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1993). *Derechos humanos y ombudsman*. Comisión Nacional de Derechos Humanos – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2004). El Ministerio Fiscal como Órgano Constitucional Autónomo. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (125), 39-78.
- Degoffe, M. (2019). Les présidents de la République et les autorités administratives indépendantes. En X. Bioy, A. Laquière, T. Rambaud y F. Rouvillois (Eds.), *Le Président de la Ve République et les libertés* (pp. 343-369). CNRS Éditions.
- Dussauge Laguna, M. (2015). Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública*, 50(3), 225-245.
- Ehrman, R. (02 de julio de 2016). Estado, democracia y los órganos constitucionalmente autónomos. *La Silla Rota*. <http://lasillarota.com/opinion/columnas/estado-democracia-y-los-organos-constitucionalmente-autonomos/117911>.
- Fabián Ruiz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales* (37), 85-120.
- Farah Gebara, M. (2015). Jorge Carpizo. Inspirador de la creación de los órganos constitucionales autónomos. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González Pérez y D. Valadés (Coords.), *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (Vol. 4, pp. 669-682). UNAM.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. INAP.
- Ferraro, A. y Centeno, M. (2019a). Authoritarianism, democracy, and development in Latin America and Spain, 1930–1990. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 405–427). Cambridge University Press.
- Ferraro, A. y Centeno, M. (Eds.). (2019b). *State and Nation Making in Latin America and Spain. The Rise and Fall of the Developmental State*. Cambridge University Press.

- Friedman, B. (1993). Dialogue and Judicial Review. *Michigan Law Review*, 91(4), 577-682.
- Gargarella, R. (1996). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ariel.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Edward Elgar.
- Hirschman, A. (2015). *Development Projects Observed*. The Brookings Institution.
- Ibañez Santa María, A. (2003). *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello.
- Karl, R. (2019). “From ‘Showcase’ to ‘Failure’: Democracy and the Colombian Developmental State in the 1960s.” En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 73-104). Cambridge University Press.
- Lemieux, S. y Watkins, D. (2017). *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory: Power, Domination, and the Courts*. Routledge.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Lilienthal, D. (1944). *TVA. Democracy on the March*. Harper and Brothers.
- Lilienthal, D. (1967). *El Valle del Tennessee. La obra de un pueblo*. Editorial Hobbs – Sudamericana.
- López Ayllón, S. (4 de abril de 2013). La feria de las autonomías. *El Universal*.
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 1-9. [https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS\\_DAM\\_2015/WorkingPapers/Living\\_Reviews\\_Democracy/Maggetti.pdf](https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Maggetti.pdf).
- Marshall, D. (22 de mayo de 2020). *BBC most trusted news source 2020*. Ipsos Mori. <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/bbc-most-trusted-news-source-2020>
- Martínez Robledos, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. *El Cotidiano*, (190), 123-143.
- Moran, M. (2002). Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32(2), 391-413.
- Moreno Ramírez, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Porrúa.

- MORI. (22 de enero de 2008). BBC Survey on Trust Issues. <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/bbc-survey-trust-issues>
- Muñoz Gomá, O. (Ed.). (1993). *Historias personales. Políticas públicas*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) – Editorial Los Andes.
- NewsReportMx (Editorial Staff). (6 de agosto de 2019). Resumen de la conferencia matutina de López. *NewsReportMx*. <https://newsreportmx.com/2019/08/06/resumen-de-la-conferencia-matutina-de-lopez-obrador-06-08-19/>
- Orihuela, J. (2019). One Blueprint, Three Translations: Development Corporations in Chile, Colombia, and Peru. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 107-133). Cambridge University Press.
- Ortega, L. (Ed.). (1989). *Corfo: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Universidad de Santiago de Chile.
- Pedroza de la Llave, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos. En J. Ma. Serna de la Garza y J. A. Caballero Juárez (Eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). UNAM.
- Pérez Daza, A. (30 de agosto del 2017). Los órganos constitucionales autónomos. *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/los-organos-constitucionales-autonomos>.
- Pinto, A. (1963). Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile. *El trimestre económico* 30(4), 641-658.
- Rodríguez Corona, J. (2014). El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos. *Ciencia Jurídica*, 3(6), 69-81.
- Rosanvallon, P. (2008). *La Légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.
- Salazar Ugarte, P. (1 de febrero de 2014). *Las demasiadas autonomías*. Nexos [www.nexos.com.mx/?p=18380](http://www.nexos.com.mx/?p=18380).
- Souza Leão, L. (2019). A Double-Edged Sword: The Institutional Foundations of the Brazilian Developmental State, 1930–1985. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (p. 157-176). Cambridge University Press.

- Stephenson, M. (2008). Optimal Political Control of the Bureaucracy. *Michigan Law Review*, 107(1), 53-110.
- U.S. (1935). *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 627.
- Ugalde, L. (1 de mayo de 2014). *En la marea de la baja calidad del Estado*. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.
- Valadés, D. (2014). La soberanía burocrática. *Hechos y Derechos*, 1(21).
- Velázquez, L. (03 de octubre de 2018). *Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento*. Forbes Mexico. [www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/](http://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/).
- Wæraas, A. y Maor, M. (Eds.). (2015). *Organizational Reputation in the Public Sector*. Routledge.
- Wooldridge, A. (2021). *The Aristocracy of Talent: How Meritocracy Made the Modern World*. Allen Lane.
- Zúñiga Urbina, F. (2007). Autonomías constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aporías de la 'democracia constitucional'). *Ius et Praxis* 13(2), 223-244.