



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN
MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL. UN
ESTUDIO COMPARADO.”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
CIENCIAS POLÍTICAS**

PRESENTA: LUIS ARTURO PATIÑO LEÓN

DIRECTOR DE TESIS: CÉSAR RICARDO CANSINO ORTIZ

MAYO DEL 2019

DEDICATORIAS

A mi familia, cuna de mis valores.

A todos los maestros que he tenido la fortuna de conocer en las aulas, forjadores de mi educación.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BANXICO. Banco de México.

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CGE. Constitución General de Ecuador.

CGV. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

COFETEL. Comisión Federal de Telecomunicaciones.

COFIPE. Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CPEUM. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

FED. Reserva Federal del Tesoro de los Estados Unidos.

FOMC. Comité Federal del Mercado Abierto.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

FRA. Acta de la Reserva Federal del Tesoro.

GO. Grupo Oaxaca.

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información.

IFE. Instituto Federal Electoral.

INE. Instituto Nacional Electoral.

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

LOTSC. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español.

OCA. Órgano Constitucional Autónomo (Plural: OCAs).

OPLC. Organismo Público Local Electoral.

PAN. Partido Acción Nacional.

PPM. Pacto por México.

PRI. Partido Revolucionario Institucional.

TC. Tribunal Constitucional de España.

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| I. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN | |
| 1. De la división de poderes al control de los poderes | 11 |
| 2. ¿Cuándo y cómo surgen? | 14 |
| 3. ¿Qué son y por qué surgen? | 18 |
| 4. ¿Cómo funcionan y cómo se clasifican? | 26 |
| II. EJEMPLOS NACIONALES DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS | |
| 5. La Reserva Federal del Tesoro de Estados Unidos | 31 |
| 6. El Tribunal Constitucional de España | 35 |
| 7. La función de Transparencia y control social de Ecuador | 39 |
| 8. El Poder Ciudadano de Venezuela | 41 |
| III. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN | |
| 9. Contexto propiciatorio | 44 |
| 10. Justificación y objetivos | 50 |
| 11. Características y clasificación | 56 |
| 12. Los casos de estudio | 60 |
| IV. ¿CUÁL AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO? | |
| 13. OCAs y división de poderes | 84 |
| 14. OCAs y democracia | 91 |
| 15. OCAs y sociedad civil | 96 |
| 16. OCAs y Estado | 104 |
| CONCLUSIONES | 111 |
| BIBLIOGRAFÍA | 116 |

INTRODUCCIÓN

La proliferación en México de los denominados Órganos Constitucionales Autónomos (en lo sucesivo OCAs) es reciente en el diseño constitucional mexicano. Sólo hasta finales del siglo pasado comenzaron a existir. Su relevancia no es meramente jurídica, pues varios de estos órganos se encargan de funciones esenciales para la vida económica, política y social del país, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en lo sucesivo CNDH), el Banco de México (en lo sucesivo BANXICO), la Comisión Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo INAI) y el Instituto Nacional Electoral (en lo sucesivo INE). Por ello, resulta de la mayor relevancia estudiar diversos aspectos que rodean a estos órganos, como las condiciones que propiciaron su aparición; la dinámica sistémica bajo la cual se crean, modifican y trabajan; la forma como se integran sus instancias de dirección; ante quiénes rinden cuentas; el régimen jurídico de sus agentes, etcétera.

Más específicamente, el objetivo de la presente investigación es dilucidar el papel que desempeñan los OCAs en el contexto político nacional mexicano. Su relación con la sociedad civil, con el sistema de partidos, con otras instituciones del Estado y su nivel de autonomía.

En cuanto al problema de investigación, trataré de demostrar que en México los OCAs, aunque funcionales al sistema político, exhiben un gran déficit democrático en al menos dos vertientes: *a*) en cuanto a la legitimidad en la integración, y; *b*) en cuanto a su capacidad para conectar al gobierno con la sociedad civil.

En cuanto a la metodología empleada, he optado por un método comparado, que me permita reconocer adecuadamente el alcance real de los OCAs en un caso nacional. Asimismo, me apoyo en un enfoque sistémico en la medida que evalúo el desempeño de

estos órganos, de acuerdo a la función que se espera cumplan en el conjunto de instituciones del sistema general.

En lo relativo a la estructura de la presente investigación, en el capítulo I se aborda la génesis de los OCAs en el mundo; se muestra que sus antecedentes legítimos están en la lucha de la sociedad civil por restringir al poder estatal. De manera general se aborda el tema medular de estos OCAs: la división de poderes, que será ampliado en el capítulo IV. Asimismo, se mencionan los dos criterios fundamentales para distinguir a los OCAs: *a)* el criterio minimalista, que se limita a considerar como tales a los que enuncie el texto constitucional, y; *b)* el criterio maximalista, que exige la presencia de ciertos elementos, además de la declaración constitucional, para considerar a un ente público como OCA. También se mencionan los elementos que, según el criterio maximalista, diversos autores consideran esenciales. En cuanto a la definición de los OCAs, destacan dos problemas: *a)* uno formal, derivado del criterio, maximalista o minimalista adoptado por cada autor, y; *b)* un problema de fondo, relativo a la complicación de describir un ente público dotado de *ius imperium*, pero no adscrito a ninguno de los poderes emanados del discurso de soberanía popular. Esto ya insinúa que los OCAs son reflejo de una época de crisis de credibilidad en el ejercicio del poder, que alcanza incluso los fundamentos teóricos de la división tripartita clásica del poder soberano.

En el capítulo II se estudian, de manera general, cuatro casos de OCAs en diversos países. De ello se desprende que estos órganos se distinguen por surgir en fases de cambio político, dentro de países formalmente inscritos en el discurso liberal de división de poderes, por lo que sus respectivos OCAs dan testimonio de la crisis en el ejercicio del poder. Destaca que estos órganos cuentan, invariablemente, con un diseño jurídico para permanecer bajo el control de actores políticos, a través de dos sencillos mecanismos: *a)* la

designación de sus integrantes pasa por los poderes legislativo y ejecutivo, y; b) la rendición de cuentas y remoción de los integrantes pasa, igualmente, por los poderes legislativo y ejecutivo. Lo anterior, aunado a la asignación de fueros especiales para los integrantes de OCAs, les permite vivir en un régimen de excepción en cuanto a rendición de cuentas, es decir, viven socialmente aislados, dentro de una burbuja preferencial política que les brinda un blindaje jurídico excepcional. Por supuesto, esto está muy lejos de ser democrático.

En el capítulo III se aborda el estudio de los OCAs a nivel nacional. Se revisan las condiciones de los sistemas social y político que les dieron origen. Se hace notar que los antecedentes directos de los OCAs mexicanos (entes públicos descentralizados, creados a nivel de ley) surgen durante una fase de crisis política y económica. Esta crisis desencadenó un cambio político dirigido por los partidos, dentro de un proceso de liberalización; que permitió la creación de los tres OCAs distintivos de finales del siglo XX mexicano: BANXICO, CNDH e Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo IFE). Precisamente, entre 1990 y 1996 el órgano electoral habría de ser objeto de varias negociaciones, traducidas en numerosas reformas jurídicas, antes de que el IFE, como tal, alcanzara rango constitucional. No obstante, el hecho de convertirse en OCA no le otorgó al IFE un grado rígido de estabilidad jurídica, sino que se ha mantenido sujeto a constantes presiones sociales, económicas y, sobre todo, políticas, lo que ha derivado en copiosas reformas constitucionales y legales, en que el rumbo ha estado definido por la coyuntura e intereses de partidos.

De manera general, la CNDH, BANXICO y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo IFAI) han recorrido un camino similar; por lo que se propone un esquema cronológico-explicativo para exponer la manera en que los OCAs

mexicanos son creados y modificados. Asimismo, se propone una clasificación de OCAs mexicanos en típicos y atípicos, según se ajusten al esquema mencionado.

En el capítulo IV se estudian, desde una perspectiva holista y a ratos dispersa, la relación de los OCAs con cuatro categorías politológicas fundamentales:

a) División de poderes. Donde se expande el debate sobre la distinción entre poder, función y competencia; así como las implicaciones que tiene que el poder judicial legitime, desde sus resoluciones, la creación discrecional de OCAs por los partidos, incrustados en el poder ejecutivo y legislativo. Se aborda la relevancia que tiene la confianza como meta, no sólo de la división, sino del ejercicio mismo del poder; aspecto en que los OCAs tienen un claro déficit.

b) Democracia. Donde se abordan las implicaciones que tiene el ideal liberal de hacer corresponder los actos de gobierno con el sentir de la sociedad; se hace ver que la liberal-democracia sólo puede conducir a una dinámica en que los individuos, y no la sociedad, son los interlocutores de los gobernados con el Estado. Por otro lado, el concepto mismo de democracia está sujeto a debate permanente, principalmente por parte de filósofos, que advierten sobre los inevitables usos políticos que tiene el concepto. Se concluye que los OCAs no cumplen las expectativas democráticas.

c) Sociedad civil. Donde se ve que los OCAs están en gran medida determinados por el contexto liberal-democrático en que surgen, es decir, por un esquema en que se impulsan intereses individuales y proyectos de grupo formados a partir de ellos. Diversos filósofos liberales del siglo XX aportan argumentos para sostener esta postura. En la actualidad se percibe, no obstante, un escenario dominado por el discurso de políticas públicas que, desde un enfoque racional y técnico, se apropia de la evaluación de los OCAs y de su relación con la sociedad civil, entendida como intereses organizados. Se comentan

algunos modelos de interacción Estado-sociedad civil, inspirados en políticas públicas. Se concluye que los OCAs tienen una relación casi inexistente con la sociedad civil.

d) Estado. Donde, desde la teoría de la acción colectiva de Michel Crozier, se aborda el papel que desempeñan los OCAs y sus agentes, en relación con el Estado y sus agentes. Se ve que no hay diferencias esenciales entre unos y otros, pues todos comparten el mismo escenario de negociación. Se concluye que los OCAs son altamente funcionales para el sistema de partidos.

I. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

1. DE LA DIVISIÓN DE PODERES AL CONTROL DE LOS PODERES

Dentro de los muchos temas políticamente relevantes, el del poder ocupa un lugar privilegiado en la historia del pensamiento; si bien los filósofos de la antigüedad, como Platón y Aristóteles, se preocupaban esencialmente por cuestiones éticas de la vida pública y por emitir discursos prescriptivos fundados en la familia como unidad política, con un pensador más reciente, como Maquiavelo, se percibe al individuo como átomo del discurso. Si bien a este florentino se le considera como el padre de la ciencia política (Bobbio, 1996), o como un pensador original por adelantarse a su tiempo al colocar la funcionalidad del Estado como objetivo de la política (Berlin, 2004), parece que la relevancia de Maquiavelo radica, precisamente, en colocar al individuo, que no a las familias, en el centro del discurso del poder. Sin embargo, es en Hobbes donde podemos apreciar la influencia que tuvo el discurso jurídico romano sobre el pensamiento occidental: en los capítulos XIV a XVII de su célebre *Leviatán*, este pensador se esfuerza por derivar de la ley natural un derecho civil, mediante un discurso jurídico de representación que, mediante el Estado, garantice los intereses fundamentales y naturales de cada asociado. Tanto en Maquiavelo, como en Hobbes, percibimos otro giro en el pensamiento político: no es el designio de los dioses lo determinante para forjar y hundir reyes e imperios, como postulaban los poetas helénicos, sino el esfuerzo de cada persona, y en este giro parece que tuvo mucho que ver la decadencia y la caída del imperio romano de Occidente.

Más adelante se abundará sobre la forma en que se consolidó un discurso según el cual la persona es definida como una esfera de derechos, por ahora subrayo que esta noción

de fines del medioevo bastó para construir un discurso filosófico que hoy se conoce como liberal. Un ejemplo claro lo tenemos en la obra de los enciclopedistas y, en el terreno propiamente político, en los discursos de Rousseau, Locke, Voltaire y Montesquieu. Cada uno de estos pensadores nos ofreció su visión, con algunas variables, de lo que debería entenderse por estado de naturaleza, sus inconvenientes y cómo superarlo mediante un pacto o contrato; este pacto no era celebrado por cabezas de familia, ni por ciudadanos en el sentido republicano del concepto, sino por personas, lo cual vino a confirmar el giro del discurso que mencionamos en el párrafo anterior. Otro punto en común entre los autores mencionados es que, cada cual según su enfoque, prescriben una división de funciones, o lo que hoy llamamos poderes, con el claro propósito de evitar la concentración o acaparamiento de poder político en una sola persona. John Locke, por ejemplo, en los capítulos XII a XIV de su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, muestra cómo el Soberano nombra a legisladores para darse leyes y, en un segundo tiempo, puede también designar a un funcionario ejecutivo para aplicarlas, pero indiscutiblemente el poder legislativo tiene preeminencia sobre el ejecutivo, punto en el que también coincide Rousseau, privilegiando un sistema que hoy llamaríamos parlamentario, pero con división de poderes para evitar su concentración, lo cual es enteramente comprensible atendiendo a la experiencia absolutista de la que emergía Europa después del medioevo.

Con la preeminencia en Occidente del Estado constitucional, las diversas repúblicas que se formaron a lo largo de los siglos XVIII y XIX adoptaron en sus respectivas Constituciones una división dogmática de los poderes, que después se tradujo en jerga constitucional como “funciones”, basamento de la teoría de división de poderes clásica, entendida como un sistema de pesos y contrapesos entre diversos agentes estatales, para evitar la inexorable concentración de poder en un sistema político que careciera de tales

previsiones. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que, en el fondo de este discurso, subyace un mito fundacional del liberalismo: el estado de naturaleza, que alcanza trazos narrativos dramáticos en Hobbes, que no tanto en Rousseau y, perceptiblemente, bastante más meditados en Locke. Sin embargo, se trata de una ficción ahistórica y atemporal, que pretende ser solventada con la anécdota de algunas comunidades salvajes de África y América, como si ellas pudieran dar el salto del salvajismo al pacto civil, sin antes pasar por las fases de barbarie y civilización, en las que inexorablemente se forman lazos interfamiliares propios de una comunidad política, como bien lo atestiguan las civilizaciones griega, romana, gala, germana, británica, etcétera. Es decir, el Estado previo a la formación del pacto civil no es un estado de naturaleza ficticio de cada uno contra todos, sino, al menos, un paisaje histórico de diversas familias, clanes y tribus en conflicto (Coulanges, 1971). El ciudadano de Atenas, y de los primeros siglos de Roma, era señor de su familia y uno más en la asamblea; el hombre sin familia no podía ser ciudadano (*idem*). No resulta exagerado afirmar que en las asambleas se representaban familias, que no intereses de particulares.

Con el giro del discurso, del átomo de construcción política, que mencionamos en los primeros párrafos, se edificó gradualmente un discurso, hoy liberal, que concibe al individuo como un ente racionalmente egoísta (Mill, 1976 [1859]), previsiblemente insaciable de poder (Maquiavelo, 1976 [1532]) y necesitado de mecanismos que eviten su acumulación (Rousseau, 1969 [1762]). Este es el sustrato del discurso de pesos y contrapesos que dio origen al orden constitucional que, clásicamente, divide la soberanía en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, esta dogmática, que parecía monolítica, bien pronto mostró que no alcanzaba para solventar todas las expectativas a las que se enfrentaron los sistemas políticos del siglo XX. Rosanvallon (2006) considera que la

principal expectativa, de los ciudadanos hacia los poderes del Estado, es la generación de confianza; cuando esto no se cumple surgen mecanismos de “contrademocracia” que buscarán supervisar, transparentar y controlar los poderes constitucionales, con la finalidad de generar una certidumbre de que la actividad estatal se corresponderá con el sentir democrático.

En el capítulo IV se desarrollarán con más detalle los aspectos aquí esbozados. Por ahora sólo queda mencionar que los OCAs son testimonio de una fase de reacomodo constitucional en la que el esquema clásico de división tripartita de poderes parece ya estar rebasado.

2. ¿CUÁNDO Y CÓMO SURGEN?

Más adelante se abordará lo relativo a la elusiva definición de los OCAs. Baste mencionar que son instituciones del Estado no adscritas a ninguno de los poderes constitucionales. La necesidad de que surgieran instituciones ajenas a los intereses particulares de los agentes de Estado, pero dotadas con *ius imperium*, es una especie de enigma constitucional que ha intentado solventarse de diversas maneras. En efecto, la realidad ha demostrado que los agentes del Estado tienden a anteponer sus intereses personales o de grupo al bien común (Maquiavelo, 1976 [1532]); ninguno de los tres poderes constitucionales está ajeno a estas dinámicas, máxime en regímenes presidencialistas, donde cada cargo de relevancia está sujeto a aprobaciones de grupos de poder, ya sean partidos políticos, empresarios y el propio régimen. El principio jurídico de que *nadie puede ser juez de su propia causa*, o el dilema administrativo de *¿quién vigila al vigilante?* es la descripción básica, y tal vez un tanto rudimentaria pero fiel, de la razón de crear instituciones ajenas a los hombres del

poder, pero que cuenten con herramientas jurídicas para hacer valer sus decisiones, que se asumen relevantes para la salud de la vida pública.

Más adelante se detallará qué tan acertada o ingenua, lógica o absurda, es la pretensión de contar con agentes estatales ajenos a los poderes estatales. Por ahora se puede mencionar, como un antecedente de los OCAs, la figura del Ombudsman sueco, tan antiguo como la Ley constitucional sueca de 1809, emitida en el marco de la deposición del trono de Gustavo IV, por haber perdido Finlandia ante los rusos, y la ascensión de su primo, Carlos XIII (*Enciclopedia Hispánica*, 1990). La figura de Ombudsman surgió, no obstante, sólo como órgano para supervisar que las conductas de los agentes estatales no violentaran derechos de particulares. Esta figura pareció pasar desapercibida para el resto del mundo por más de ciento cincuenta años hasta que, junto con la ONU y la propagación del discurso de defensa de derechos humanos, surgieron instituciones omniabarcantes de defensa de los mismos, dejando a la figura del Ombudsman como una especie de antecedente escandinavo de contraloría interna, propio del derecho anglosajón y del Commonwealth; mientras las instituciones más recientes de defensa de los derechos humanos son propias de los Estados nacionales (Gil, 2015). Debe remarcarse que el siglo XX fue el de propagación en numerosos países de esta figura: Dinamarca en 1953, Nueva Zelanda en 1962, Gran Bretaña en 1967, Australia en 1972, etcétera, por no mencionar las diversas instituciones propias de Estados nacionales, por ejemplo México, que en 1990 creó la CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (*ibid.*, p. 84).

En adición, García-Pelayo (1981) refiere que los antecedentes de los órganos constitucionales están, doctrinalmente, desde finales del siglo XIX, e históricamente en la figura de los tribunales constitucionales de diversos países europeos. En opinión de este autor, las experiencias fascistas hicieron reflexionar a los sistemas políticos de varios

países, llegando a la conclusión de que el Estado legal debía ser remplazado por un Estado constitucional, de esta manera, debía surgir un órgano revisor de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, a fin de que ninguna de ellas contrariase el espíritu de la respectiva Constitución liberal; es así como surgieron los tribunales de control constitucional, necesariamente autónomos respecto de los poderes tradicionales, pues su función era, precisamente, servir de contrapeso.

Esta breve digresión permite hacer notar, a primera vista, que el siglo XX es el que ofreció el contexto adecuado para la búsqueda de formas de control constitucional de los agentes estatales, más allá de la dieciochesca división tripartita de poderes. No obstante, mirando con más atención, parece que la búsqueda de mecanismos de control de los agentes estatales surge con el Estado moderno mismo. En efecto, uno de los pilares de la fundación del Estado moderno fue la transición de la sociedad por capas a la sociedad civil (Schiera, 1991), detrás de lo cual estaba la lucha por la dominación económica y política entre el príncipe y las capas, las cuales fueron agrupándose en torno a un discurso que propugnaba el interés individual como objeto de la vida política; de la organización de estos intereses surgió la sociedad civil moderna (*ibid.*, pp. 566 y ss.). El eje central de la acción de esta sociedad fue, en un inicio, promover la defensa de sus intereses económicos frente a los abusos del príncipe. En su *Filosofía del derecho*, Hegel (1976 [1821], p. 767) afirma que esta sociedad civil es el puente que comunica éticamente a la familia y el Estado; es parte de un devenir en que, nótese, la libre acción del individuo se manifiesta ya no sólo como el objeto de construcción de lo político, sino como paso obligado del desarrollo humano.¹ Las mismas palabras usadas por Hegel para aludir a la sociedad civil, *Bürgerliche*

¹ Por supuesto debe tomarse en cuenta el idealismo hegeliano, especialmente su concepto de *espíritu*, al leer estas líneas.

Gesellschaft, son retomadas por Marx (Bobbio, 1996) para aludir al sustrato social en donde se gestan las relaciones de producción, lo que implica que se trata de una categoría anterior al Estado, y tal vez incluso posterior a él. En opinión de Acanda (2002), para Gramsci esta sociedad civil no es anterior al Estado, ni se ubica en la estructura económica, sino que es la manifestación, a nivel de superestructura, de las relaciones sociales en un Estado capitalista.

Los antecedentes de control sobre los agentes del Estado, y sobre el Estado mismo, se explica más sencillamente desde la perspectiva liberal. De los ya mencionados discursos de pesos y contrapesos, y del individuo como átomo de la vida pública, se deriva la escuela politológica estadounidense, que no reconoce en la lucha de clases, ni en la fenomenología del espíritu, el motor de la historia, sino que promueve un sistema basado en la libre asociación de intereses entre sujetos iguales en relaciones desiguales (Crozier, 1990); situación que posibilita la formación de bloques de intereses oponibles al Estado, a particulares y a otros bloques (Dahl, 2009). A partir de un piso fundamental de derechos individuales se construye un plan racional de vida (Rawls, 1995), en el que la libre articulación de intereses, así como la libertad negativa ante otros particulares y sobre todo los derechos oponibles al Estado, son consustanciales a la libertad.

Para la perspectiva marxista, la lucha de la sociedad civil contra la dominación del Estado es, propiamente, la lucha de una clase por apropiarse del aparato de dominación. En perspectiva liberal, la lucha de la sociedad civil es, antes que nada, la lucha por la libertad individual entre iguales y ante el Estado. Para el liberalismo, el derecho y el Estado son imprescindibles para cualquier aspiración de orden civilizado. Para el marxista sólo son instrumentos de dominación superestructurales, destinados a la extinción tras la abolición de la propiedad privada y las clases económicas; perspectiva evolucionista en la que

parecen coincidir más de lo que desearían con el idealismo hegeliano. En cualquier caso, los antecedentes de los intentos por regular o restringir las acciones de los agentes estatales están en la sociedad civil.

3. ¿QUÉ SON Y POR QUÉ SURGEN?

Los OCAs son un fenómeno que surgió en el siglo XX, con amplias repercusiones políticas, jurídicas, administrativas y económicas. Son propios de un contexto que puede describirse teóricamente como democrático (Linz, 2006; Bobbio, 1976), con economía de mercado abierto, y con un nivel de competencia real entre partidos (Sartori, 1999); también, como se verá más adelante, suelen surgir en fases de crisis o de oportunidad, ya sean estas de naturaleza política o económica.

El problema de la definición de los OCAs viene desde su propia alusión, pues en Estados Unidos se les conoce como *sistemas independientes*, o en España como *autoridades independientes* (Fabián, 2017). En México se les conoce como *organismos públicos autónomos* u *órganos constitucionales autónomos*, la primera alusión es más usada en doctrina jurídica y la segunda en doctrina administrativa y politológica; también existen otras denominaciones usadas por diversos autores, como *órganos autónomos* (Carbonell, 2000), *órganos de relevancia constitucional* (Cárdenas Gracia, 1996) y *órganos autónomos del Estado* (Muñoz Ledo, 2000). A fin de cuentas, todas estas alusiones se refieren al objeto de estudio de este trabajo: órganos constitucionales del Estado que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales.

De cualquier manera, se deben mencionar algunas definiciones doctrinales de los OCAs. García Roca los define como aquellos órganos “inmediatos y fundamentalmente

establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, son generalmente órganos técnicos que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder” (Roca *apud* Guerra, 2014); la misma autora nos da su propia definición: Son aquellos que “...de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado” (*idem*). Romano dice: “Órganos constitucionales son aquellos a los cuales les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina el uno al otro, de una completa independencia recíproca” (Romano *apud* García-Pelayo, 1981, p. 28). Escudero los define como “órganos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional” (Escudero *apud* Rodríguez, 2015, p. 301). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana (en lo sucesivo SCJN), siguiendo el tenor de definición por integración, al resolver la controversia constitucional 32/2005, afirmó que: “Aún cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, como se ha señalado, las características esenciales que se desprende tienen dichos órganos son: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Como puede verse, la definición de los OCAs tiene dos elementos fundamentales: uno negativo, o sea, no estar adscrito a ningún poder constitucional; y uno positivo, o sea, autonomía constitucional. En efecto, no es común encontrar en la doctrina definiciones de los OCAs, sino más bien conceptualizaciones a partir de una amalgama, a veces tendenciosa, de varios elementos deontológicos. Castellanos (2015), al estudiar el texto constitucional mexicano tras las diversas reformas del 2013, cita nada menos que 27 elementos que caracterizan a los OCAs:

1. Mención expresa en la Constitución general de la existencia del ente, sea de su autonomía o de ambas, sea que defina o diseñe su integración o no;
2. Fines, objetivos o materia de su autonomía, así como sus atribuciones o competencias e incompetencias;
3. Principios constitucionales que rigen su funcionamiento o el del ámbito de su actividad institucional;
4. Sistema nacional que se deriva del ámbito de atribuciones o competencias del ente público respectivo, colaboración y coordinación;
5. Mayor o menor independencia respecto de sus creadores y de quienes designan o eligen a su titular o integrantes de sus órganos colegiados de dirección y consulta, en virtud del proceso de selección, examen, evaluación, integración y designación o elección de dichos titulares o integrantes que pueden ser individuales o colegiados, pero sin que exista una relación jerárquica o subordinación formal expresa de sus creadores o designantes, de los que no son representantes ni mandatarios;

6. Inmunitades constitucionales y responsabilidades políticas, administrativas y legales de los titulares o integrantes de sus órganos colegiados superiores de dirección y consulta;
7. Personalidad jurídica y patrimonio propio;
8. Autorregulación interior;
9. Autonomía presupuestal;
10. Autonomía o independencia de gestión o administrativa;
11. Autonomía o independencia técnica, operativa, de decisión y resolución;
12. Convocatoria pública, consulta pública, examen de conocimientos, requisitos, periodo, escalonamiento, reelección, no reelección, remoción e impedimentos del titular o integrantes del órgano u órganos de dirección o de consulta, mayorías calificadas e inatacabilidad del proceso de selección;
13. Principios y reglas constitucionales para la legislación secundaria a través de leyes generales, orgánicas, reglamentarias, federales y locales, así como Constituciones locales;
14. Investigación y sustanciación de procedimientos, resoluciones, recursos y protección jurisdiccional mediante juicios de amparo especializados en la materia e improcedencia de suspensión de los actos reclamados atribuibles al organismo (*sic.*) constitucional autónomo, así como jueces y tribunales especializados;
15. Titularidad de la acción procesal para ejercer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad;
16. Información reservada o confidencial en su ámbito de actividad;
17. Equidad de género en la integración del órgano u órganos colegiados de dirección y consulta;

18. Objeción presidencial u otra de la propuesta, designación o remoción del titular o integrantes del órgano u órganos de dirección;
19. Coadyuvancia y colaboración de servidores públicos u otros interlocutores institucionales y sociales;
20. Programa de trabajo, informes anuales, trimestrales u otros, y comparecencia ante las Cámaras del Congreso de la Unión;
21. No existe responsabilidad individual ni colectiva de carácter parlamentario frente al Congreso;
22. Deliberación colegiada y pública de sus órganos de dirección y vigilancia;
23. Transparencia, gobierno digital y datos abiertos;
24. Carrera administrativa o servicio profesional;
25. Contraloría interna autónoma;
26. Formas de contacto con los agentes regulados;
27. Fe pública en los actos materia sustantiva del ente o relacionados con esta” (pp. 107-108).

Lo recién citado es un ejemplo de los resultados que puede ofrecer un método positivista de estudio; es decir, intentar sistematizar un fenómeno jurídico considerado como variable independiente expresada en el texto constitucional. Al respecto, Ackerman (2005) comenta que existen dos criterios para abordar el estudio de estos órganos: uno minimalista, que se conforma en reconocer como OCAs a los que la Constitución señale como tales; y otro enfoque maximalista, que exige la existencia de ciertos elementos, además de la declaración constitucional, para reconocer a un ente jurídico como OCA; en este criterio maximalista se suelen tomar como ejemplo y punto de partida tan sólo cuatro

elementos, que exige el jurista español Manuel García-Pelayo: *a)* rango constitucional, *b)* participación en la dirección política del Estado, *c)* presencia constitutiva y *d)* relaciones de coordinación con otros poderes (García-Pelayo, 1981). Cada uno de estos elementos puede desglosarse hasta cierta medida, pero no alcanza a cubrir una derivación de más de 20 elementos, como identifica el citado Castellanos. Por su parte, Pedroza enuncia, “entre algunas características” de los OCAs, 19, destacando el punto 9: “para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate” (Pedroza, 2010, p. 180). Esta perspectiva de considerar a los OCAs como órganos esencialmente técnicos, es ampliamente compartida por los especialistas en administración y políticas públicas. Por ejemplo, Luis Aguilar (2015) nos menciona que el Estado de bienestar se enfrentó a una doble crisis: económica, por las dádivas deficitarias, y política, consecuencia de la primera. En este sentido, el Estado ha probado ser ineficiente, por no haber administrado bien los recursos y por no darse abasto para satisfacer las demandas acumuladas de toda la población. Por tanto necesita recurrir a servicios altamente especializados, que sólo puede ofrecer el sector privado. Este enfoque, denominado *nueva función pública*, postula que la función del Estado es proveer bienes y servicios públicos a través de particulares, incluso es su deber promover el crecimiento de la iniciativa privada. El autor en comento señala que, y esto es lo más remarcable, el problema de los OCAs no es su legitimidad teórica ni quiénes lo integran, sino su eficacia para resolver problemas y ejecutar las funciones asignadas (*ibid.*, p. 264). En este discurso transpira la desconfianza hacia los agentes de los poderes tradicionales del Estado, aspecto en el que se abundará más adelante.

En cuanto a la autonomía de los OCAs, debemos partir de que su etimología, a saber, facultad de darse propias leyes, no alcanza a explicar nuestro objeto de estudio, es más,

resulta contradictorio, dado que ningún OCA se crea a sí mismo en el texto constitucional ni emite su ley general respectiva, pues el primer acto es del Constituyente permanente y el segundo, del legislador. La palabra más adecuada para aludir a la facultad de los OCAs de administrarse dentro del marco jurídico vigente, sería facultad reglamentaria, de la cual gozan diversos órganos de los poderes tradicionales, pero en el caso de los OCAs se pretende llevarlo a un grado máximo para que ejerzan sus funciones según el arbitrio, jurídicamente regulado, de sus titulares. No obstante, suelen encontrarse conceptos de autonomía forjados sobre la experiencia y sobre expectativas intuitivas. Woldemberg define a la autonomía de un OCA como “la capacidad de la institución para tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y los partidos” (Woldemberg *apud* Martínez, 2015, p. 141), por su parte, Córdova, hablando del INE dice “la autonomía se traduce en que los órganos electorales asuman sus funciones y tomen decisiones sin la injerencia del resto de los poderes u organismos del Estado, así como de los partidos políticos y del resto de los grupos de interés públicos y privados que existen y gravitan en la vida y en la discusión de los asuntos públicos...” (Córdova *apud* Martínez, 2015, p. 142). Marienhoff, citado por Matute, nos dice que autonomía significa “que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella... La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse siempre dentro de lo permitido por el ente soberano... refleja el grado más alto de no sujeción a normas del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un Estado moderno” (Marienhoff *apud* Matute, 2015, p. 27).

Pedroza refiere tres tipos de autonomía en los OCAs: “...de tipo político-jurídica, en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; administrativa, que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y

administrarse a sí mismo, sin depender de la administración general del Estado; y financiera, que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del poder legislativo” (Pedroza, 2010, p. 176).

Si bien hay unanimidad académica en el sentido de que la autonomía de los OCAs jamás debe confundirse con soberanía, pues ésta es absoluta y única dentro de un Estado, mientras aquélla es relativa y manifestada en diversos entes dentro de un Estado (Matute, 2015), debo reiterar la observación que realicé en el párrafo anterior, es decir, que la etimología de autonomía es a todas luces inadecuada para el fenómeno que se quiere describir; a mayor abundamiento, su semántica actual es una categoría política-liberal que pretende impregnar a entes colectivos de un atributo individual, como lo es la libertad. También se debe mencionar que esto es fundamental para entender el discurso que pretende ver, en los OCAs, una evolución de la división de poderes y de la función pública.

Para resumir este epígrafe, los OCAs son entes jurídicos que no son creados a nivel de ley, sino a nivel constitucional (Kelsen, 2009), no están supeditados a ninguno de los poderes constitucionales, ya sea legislativo, ejecutivo o judicial, y cuentan con lo que la academia denomina autonomía, a nivel político, administrativo y financiero. Finalmente, debemos citar de nuevo a Martínez (2015), quien comenta que la palabra *órgano* debe reservarse para los entes que no dependen de poder constitucional alguno y tienen confiada una función primordial del Estado, mientras que un *organismo* es un ente que depende jerárquicamente de algún poder constituido; la autora hace notar también que en el derecho mexicano se usan indistintamente ambas palabras para aludir a entes de una u otra naturaleza, lo que genera confusión y desorden teórico.

4. ¿CÓMO FUNCIONAN Y CÓMO SE CLASIFICAN?

Ya se bosquejó que, en términos teóricos, los OCAs son apenas un constructo que responde a una realidad jurídica previa; en este sentido, los esfuerzos de clasificación, taxonomización o tipologización han sido parciales y siempre susceptibles de ser confirmados o desmentidos por la realidad constitucional. Por lo expuesto en el apartado anterior, es comprensible que los autores tomen como punto de partida los elementos esenciales de los OCAs para emprender sus esfuerzos. Recordando el criterio minimalista ya enunciado, se puede emprender una taxonomía a partir del texto constitucional vigente, así, en el caso mexicano, en la Constitución podemos encontrar los que se señalen como *organismos públicos autónomos, órganos autónomos, entidades autónomas*, etcétera, y complementarlo con el artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que enuncia a los *órganos autónomos* considerados como sujetos obligados en dicha ley. Con esta pequeña base de datos se podría hacer un ejercicio de taxonomía para clasificar dichos entes, taxonomía que habría de cambiar con cada reforma que incida en la base de datos, es decir, que teóricamente no aportaría gran cosa.

Atendiendo al criterio maximalista, el elemento que más llama la atención de los autores es la autonomía, pues de ella se deriva el margen de acción que tendrá con otros actores. Castellanos (2015) maneja el concepto de “autonomía de longitud variable”, para enunciar diversos entes, incluidos sindicatos, partidos políticos y pueblos indígenas. Reta (2015) indica que los antecedentes de los OCAs están en la descentralización administrativa;² mientras Castellanos (*idem*) considera que estos órganos asumen competencias retiradas a los poderes constituidos, por lo que se puede clasificar a los OCAs

² Para Ileana Moreno, incluso “no es clara la diferencia entre los entes descentralizados y los autónomos; no es contundente la frontera entre unos y otros” (Moreno, 2005, p. 93).

considerando cuál de las funciones (judicial, legislativa o ejecutiva) vio reducida su competencia, o bien, según la función que ha sido descentralizada de estos poderes. También es posible realizar esfuerzos que combinen trazos de criterio maximalista y minimalista. Atendiendo al caso mexicano, Martínez enuncia los tipos de órganos autónomos existentes: “1) organismos autónomos; 2) organismos autónomos descentralizados del Estado; 3) persona de derecho público con carácter autónomo; 4) órganos reguladores en materia energética; 5) órganos públicos autónomos; 6) órganos autónomos; 7) entidad autónoma del poder legislativo, y; 8) tribunales autónomos” (2015, p. 124). En esta clasificación, vemos que la autora no se limita a que la Constitución enuncie literalmente a un *órgano autónomo* u *organismo público autónomo*, sino que incluye un criterio maximalista, tomando como núcleo la autonomía.

Por otro lado, la manera en que funcionan los OCAs es, típicamente, a través de un cuerpo colegiado, pero con una persona como titular del órgano, por ejemplo el INE, que tiene como órgano máximo de toma de decisiones al Consejo General, integrado por once consejeros, pero uno de ellos es el presidente y tiene atribuciones únicas por este carácter.³ Al ser órganos esencialmente técnicos, la designación de los integrantes no está sometida a votación popular, por lo que pueden considerarse órganos *no mayoritarios* (Reta, 2015). Usualmente el poder legislativo, en interacción con el ejecutivo, designa a los integrantes de los OCAs; de factores tales como la prerrogativa de origen de las ternas, facultad de veto, escenarios de designación directa, etcétera (los cuales reflejan un sistema parlamentario o presidencialista) depende en gran medida la independencia y autonomía de los agentes de

³ En rigor, el Consejo General se integra, además, por 8 consejeros del poder legislativo, representantes de partido y un secretario ejecutivo, pero estos sólo tienen voz, y no voto, para la toma de decisiones.

OCAs.⁴ Conviene remarcar aquí un aspecto importante: una cosa es la autonomía del órgano en cuestión, y otra la autonomía de los agentes que trabajan en ese órgano; la primera está primordialmente delimitada por el marco jurídico aplicable, mientras la segunda está encausada por las redes temáticas y de políticas públicas, como se detallará más adelante.

Deontológicamente, un OCA no se inscribe en la dinámica verticalista de los poderes tradicionales, sino que responde a políticas horizontales, interactuando con otros OCAs y con los poderes constituidos en una dinámica de par a par; esto nos permite un esquema en que diversos OCAs se exijan, unos a otros, según su materia, el cumplimiento de sus respectivas funciones, a través de la observación de los respectivos marcos jurídicos. Para Matute (2015), los poderes tradicionales responden a valores nacionales, mientras los OCAs atienden a valores internacionales. Esto claramente se inscribe en un discurso de posgobierno nacional (Aguilar, 2015) y concibe a los OCAs como los fundamentos de un gobierno global; perspectiva que no suena descabellada si vemos cómo han funcionado las transformaciones de bancos centrales en OCAs: descentralizando la función bancaria de Estados nacionales y reordenándola por bloques económicos regionales y una autoridad global, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); tendencia que también puede apreciarse en órganos antimonopolio, de telecomunicaciones y de atención a derechos humanos.

Asimismo, un OCA es autoridad en su materia. Ya sea en lo electoral, lo bancario, las telecomunicaciones, la transparencia, etcétera, el OCA es autoridad para determinar lo legalmente procedente, sin menoscabo de que sus decisiones sean judicialmente recurribles; es decir, el OCA actúa materialmente como poder ejecutivo, aplicando las leyes emitidas

⁴ Para un cuadro descriptivo de la manera en que se designan los titulares de OCAs en el caso mexicano, véase Fabián (2017, p. 104).

por el legislativo, pero sujeto a control jurisdiccional. No es gratuito que la amplia mayoría de autores coincidan en que la creación de OCAs es en detrimento de competencias del poder ejecutivo. En efecto, la evidencia en el caso mexicano indica que un amplio número de OCAs tiene antecedentes administrativos, habiendo desempeñado funciones subordinadas a la jerarquía del poder ejecutivo.

No está por demás mencionar que, típicamente, el período de ejercicio de los agentes dentro de un OCA trasciende el período de los agentes ejecutivo y legislativo que lo designaron; lo que en México se llama período transexenal. Esto con el claro propósito de abonar a la independencia de los agentes de OCAs. Sin embargo también es frecuente, al menos en el caso mexicano, que por acto legislativo o del Constituyente permanente, se remuevan agentes de OCAs, atendiendo a la coyuntura política.

Indefectiblemente, los agentes de OCAs deben rendir cuentas y atender el llamado del órgano legislativo que los designó. Todo procedimiento de responsabilidad, sanción y eventual remoción del cargo, debe ser desahogado ante esta instancia. En efecto, debido al déficit de legitimidad democrática de estos agentes de órganos no mayoritarios, es que cobra un alto valor simbólico responder ante el órgano legislativo que los designó.

Los OCAs tienen la atribución y el deber de expedir su propio reglamento, es decir, el tercer nivel de la pirámide de Kelsen (2009). Es en este punto que se manifiesta en su mayor intensidad el principio de autonomía, pues ya no es el Constituyente ni el legislador el que emite las normas, sino los propios agentes del OCA los que, en ejercicio de acción colectiva, cumplen con este deber legal de otorgarse sus propias normas internas.

Finalmente mencionamos que los OCAs, a pesar de ser, en perspectiva administrativa, órganos descentralizados por función, en su vida interior suelen llevar a cabo un proceso de desconcentración por territorio, por ejemplo las juntas distritales del

INE. Estos entes desconcentrados carecen de toda autonomía y sólo pueden seguir las indicaciones del OCA. Lo anterior se explica porque el OCA ya es un órgano descentralizado en sí, por lo que carece de sentido repetir la descentralización.

II. EJEMPLOS NACIONALES DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

AUTÓNOMOS

Para ilustrar lo expuesto hasta ahora, a continuación describiré cómo funcionan, a grandes rasgos, cuatro OCAs. El primero es de clara relevancia para su país y para México: la Reserva Federal del Tesoro de Estados Unidos (en lo sucesivo FED); el segundo es de vital funcionamiento para el sistema jurídico español: el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo TC); el tercero y el cuarto ejemplos son casos de sistemas de rendición de cuentas, en Ecuador y Venezuela.

5. LA RESERVA FEDERAL DEL TESORO DE ESTADOS UNIDOS

La FED, o Federal Reserve Board, fue creado mediante la Federal Reserve Act (en lo sucesivo FRA), expedida el 23 de diciembre de 1913. Ha sufrido numerosas enmiendas, siendo la más reciente la del 24 de mayo de 2018. Más que para rediseñar al banco central de Estados Unidos, se emitió para crear un sistema financiero nacional. El primer paso consistió en crear distritos financieros que agruparon por mandato legal a todos los bancos existentes en cada polígono distrital; por cada distrito hay un banco de reserva federal (actualmente son 12, destaca que tan sólo en el noreste hay 5 distritos y la sede del buró, lo que refleja que el epicentro financiero de Estados Unidos estaba en esa región), integrado por bancos privados, con un capital mínimo para constituirse. Cada banco de reserva federal es administrado por un consejo de directores (duran 9 años en sus cargos y son elegidos por los propios banqueros y la FED, se prohíbe nombrar para estos cargos a diputados, senadores o funcionarios de la FED); son 9 directores (3 clase A, 3 clase B y 3

clase C). Los clase A son designados por los propios banqueros, los clase B son designados por banqueros y la FED, los clase C son designados por la FED y, según el texto legal, representan a la sociedad civil (sección IV, apartado 12 de la FRA), pero otra disposición de la misma ley exige que estos ciudadanos tengan probada experiencia en el sector bancario (Sección IV, apartado 20); este consejo nombra a su director en jefe, quien será el cabeza de la junta de directores del respectivo banco de reserva federal y gozará de sueldo (designado por gobernadores de la FED) con cargo al propio banco federal. Esto es lo que constituye el área privada de la FED.

El área gubernamental de la FED está integrada por un buró de gobernadores, son 7 personas designadas por el presidente, con aprobación del senado, por períodos de 14 años, ganan 15,000 dólares al mes (Sección X, apartado 1), se prohíbe que haya más de un integrante proveniente del mismo distrito financiero, y se debe procurar la representación de intereses comerciales, agrícolas, industriales y financieros. También con aprobación del senado, el presidente designa al director del buró y a dos subdirectores (estos períodos de dirección son por 4 años, convenientemente coincidentes con el período del presidente de la República). La propia FRA define los casos en que puede incurrir en responsabilidad un gobernador y ser removido por el presidente y el senado. Ahora, si bien el senado define lo relativo al nombramiento y remoción de gobernadores, el buró le rinde cuentas financieras y debe atender los llamados de la cámara de representantes (Capítulo X, apartado 7). Entonces, la FED funciona con un componente autoritativo estatal (buró de gobernadores) y un componente privado (distritos financieros).

El *Federal Open Market Comitee* (en lo sucesivo FOMC) fue creado en 1935 al agregar la Sección XII a la FRA; es el espacio en que interactúan como iguales el buró y los bancos de reserva; cuenta con capacidad autorreglamentaria; por costumbre el director del

buró de gobernadores es el presidente de este comité, y el vicepresidente es el director del banco de reserva de Nueva York. Sin embargo, mientras votan los 7 gobernadores, sólo votan 5 directores de bancos. Este comité determina las *operaciones de libre mercado*, que constituyen el manual de política financiera de la FED.

El FOMC es, como se amplía más adelante, un ejemplo de interfaz socioestatal, con preponderante estatal, pero abierto a la sociedad (o más bien al mercado), pues el marco jurídico acepta la porosidad entre la FED y la banca federal, e incluso entre cámara de representantes, senado y presidencia, pues no hay tiempo de veda después de dejar estos cargos para ocupar un espacio en el FOMC.

Otro órgano interesante de interacción socio-estatal es el Consejo asesor federal (Sección XII), integrado por un representante de cada uno de los bancos de reserva (se eligen por votación interna de directores). Se reúnen al menos 4 veces al año en Washington, tienen facultad autorreglamentaria y tienen atribución para solicitar conferencia con el buró.

Las funciones de la FED son amplias y consisten declaradamente en: a) conducir la política monetaria de la nación, b) promover la estabilidad del sistema financiero, c) promover la seguridad y liquidez de cada institución financiera, d) promover un sistema de pagos seguro y eficiente, e) promover la protección al consumidor y el desarrollo comunitario (FED, 2019).

Más bien, sus actividades son dirigir estatalmente la actividad bancaria en una economía de mercado, desde emisión de moneda hasta fijar tasa de interés, auditar finanzas internas de los bancos a discreción (Sección XI-b, lo que puede constituir un garrote político) y controlar la firma de contratos con banca extranjera (Sección XIV, apartado 2b-1); incluso imponer una mayoría de capital estadounidense para toda entidad bancaria

(Sección XXV-a, apartado 6-c, y apartado 11). Un aspecto muy interesante es que la sección XXV-A describe limitativamente todos los parámetros obligatorios a seguir, de manera que lo no mencionado queda sujeto a negociación en la FOMC y en el reglamento interno del Consejo asesor federal. Respecto a la posible modificación sustancial o incluso abrogación de la FED, la sección XXXI de la FRA establece que “el legislativo se reserva el derecho de enmendar, alterar o revocar el acta”. De manera que no se trata de un órgano intocable, atributo que suele considerarse explícita o implícitamente en la doctrina jurídica iberoamericana. Lo anterior se explica, como ya se mencionó, con la pirámide de Kelsen: los OCAs iberoamericanos son creados a nivel constitucional y, por tanto, es prácticamente imposible extinguirlos; por su parte, la FED fue creada a nivel de ley, por tanto puede ser modificada o incluso extinguida sin tocar su Constitución. Conviene mencionar que más vale no tomar nota para el caso mexicano de esta técnica legislativa, pues se trata de sistemas jurídicos y políticos bien distintos. La FED es mencionada en esta investigación por ser, según el criterio maximalista ya explicado, un ejemplo de OCA.

Ahora bien, a pesar del nivel democrático del sistema político en que se inscribe, la FED presenta características que la hacen funcional para dicho sistema, y no para quienes resienten sus decisiones. El FOMC tiene, por ley, siempre un preponderante de componente de servidores públicos sobre banqueros privados (7 vs. 5). Como se recordará, si bien el senado vota las propuestas para designar gobernadores, el presidente es el único que puede diseñar las propuestas, por lo que cuenta con un veto de inicio. También destaca que los períodos de los directores del FOMC coinciden con la renovación del titular del Ejecutivo. Si bien la FED cuenta con interfaces que dan considerable participación al sector privado (en comparación a los OCAs iberoamericanos), éste se compone de banqueros, por lo que puede afirmarse que estos espacios son ocupados por el más rancio poder económico y no por la

sociedad civil. Por lo anterior, se puede concluir que la FED es un sistema diseñado para dar estabilidad a un régimen económico capitalista, considerando y procesando los intereses de una élite (los banqueros privados), pero ignorando las opiniones e intereses de la sociedad civil.

6. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

Otro ejemplo a mencionar es el TC español, creado mediante la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo sucesivo LOTC, de 3 de octubre de 1979, y cuya más reciente modificación es del 17 de octubre de 2015. Es de la mayor importancia recordar el contexto de transición democrática que atravesó España desde 1976, con la muerte de Franco, hasta 1985, cuando fue reconocida como democracia e incorporada a la Unión Europea. Indudablemente, la LOTC es fruto directo de la Constitución de diciembre de 1978 y es, como dijo García-Pelayo (1981), expresión del anhelo democrático de un pueblo que conoció el fascismo y consideró que más bien en la Constitución, antes que en las leyes, estaba la garantía de un orden civilizado.

El papel fundamental del TC es el de asegurar que los actos de los poderes constitucionales observen siempre el texto constitucional, como reza el artículo 1 de la LOTC: “El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley orgánica”, cabe aclarar que al hablar de órganos constitucionales se refiere a los órganos legislativo, de gobierno y judicial. Conoce y resuelve de tres tipos posibles de actividad estatal contraria a la Constitución española: a) El recurso de inconstitucionalidad, es lo que en México se conoce como acción de inconstitucionalidad,

consiste en determinar si una ley general, o acto de autoridad equivalente, es contrario a la Constitución (artículo 32 LOTC). Pueden promoverla órganos legislativos, de gobierno o autoridades autonómicas, es decir, actores políticos de gobierno y legislativos; *b*) Controversias entre órganos constitucionales por invasión de competencias (artículo 59 LOTC), es lo que en México se conoce como controversia constitucional; una vez más, sólo se reconoce interés jurídico a actores políticos, pues ellos son los que ven, como órgano, afectada su competencia. Nótese que en este marco legal no se contemplan a los OCAs, pues el único órgano de este tipo es el propio TC; *c*) El juicio de amparo (artículo 41 LOTC), esencialmente idéntico al amparo mexicano, es un juicio iniciado por particulares, a causa de violaciones a los derechos fundamentales cometidas por actos u omisiones de autoridad.

En todos los casos, el objetivo de la intervención del TC es declarar la validez o nulidad del acto aducido como inconstitucional, así como proveer que se tomen las medidas tendentes a restituir la situación al orden constitucional. Adicionales a los tres procedimientos mencionados, hay otros dos que pueden considerarse de menor relevancia: *d*) La cuestión de constitucionalidad (artículo 35 LOTC) es promovida por jueces y tribunales, que consideren inconstitucional una ley aplicable, es lo que en México conocemos como control difuso de la constitucionalidad; *e*) Declaración de que los tratados internacionales, celebrados por el Estado español, son acordes a su Constitución (artículo 78 LOTC). Una vez más, sólo actores políticos pueden promover este recurso, pues compete al jefe de gobierno, a la cámara legislativa y al senado.

El TC está integrado por doce magistrados. Su órgano superior es el pleno, en el que sesionan todos los magistrados y cuenta con un presidente y un vicepresidente. También cuenta con dos salas, cada una con seis magistrados, una la encabeza el presidente del pleno y la otra el vicepresidente; cada sala puede subdividirse en secciones para desahogar

asuntos, desde la admisión de recursos hasta su proyecto de resolución, cada sección se integra del presidente de la respectiva sala más dos magistrados. El pleno es el superior administrativo de las secciones, pues decide sobre las propuestas de admisión y resolución (artículos 5 y 6 LOTC). Ahora bien, el artículo 159 de la Constitución española indica que cuatro magistrados serán propuestos por el senado, cuatro por el congreso, con dos quintos de votación requerida en ambos casos, dos magistrados por el jefe de gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial; el rey sólo emite el nombramiento.

Por lo que toca al ejercicio de autonomía, el pleno del TC elige a su presidente y vicepresidente, dictamina la idoneidad de los próximos magistrados, dicta su reglamento interno y dirige las relaciones laborales de su personal administrativo; determina su competencia sobre los asuntos recurridos; sus resoluciones son inapelables dentro del sistema jurídico español (artículo 2 LOTC); el TC puede, además, emitir resoluciones contrarias a sus propios antecedentes doctrinales (artículo 13 LOTC); define su presupuesto (artículo 10 LOTC); también resuelve sobre la remoción del cargo de sus propios magistrados (artículo 23 LOTC).

Si bien la renovación de magistrados es escalonada, también tiene cierta carga política, pues se renueva por tercios cada tres años (artículo 159 Constitución española), la intención es que cada tres años se vote por el presidente y vicepresidente del TC (artículo 16 LOTC), con posibilidad de reelegirse en este cargo una vez. El presidente del TC acumula una serie de atribuciones que podrían considerarse presidencialistas: es el representante legal del tribunal, emite convocatorias para vacantes de empleos administrativos, para próximas vacantes de magistrados, dicta las medidas para la administración cotidiana del TC y tiene potestad sobre los trabajadores administrativos (artículo 15 LOTC). De manera un tanto cuestionable, resulta que las causas de inelegibilidad del cargo por ocupar puestos

políticos o públicos incompatibles, pueden solventarse renunciando un día antes de tomar protesta; si bien el artículo 159 de la Constitución española indica los cargos de incompatibilidad, la LOTC en su artículo 19, indica que esto puede solventarse renunciando a ese cargo hasta diez días después de hacer llegar el nombramiento al rey; lo anterior implica que, por ejemplo, el senado elija como propuesta al presidente del Partido Popular, y bastará que él renuncie al cargo un par de días después de enviado ese nombramiento al rey, para que el TC no tenga argumento para rechazarlo como nuevo magistrado. Dicho de otra forma, tenemos un caso límite en que la ley claramente viola el espíritu de la Constitución, pero los únicos que pueden resolver este caso son los propios beneficiados.

Como es inherente a los OCAs, no todo ciudadano español puede aspirar a ser magistrado del TC. El artículo 159 de la Constitución condiciona el perfil sólo a “magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional”.

La clave del diseño del TC está en las relaciones cuestionablemente horizontales que guarda con los poderes tradicionales, que se pueden explicar en dos tiempos: 1) el marco jurídico señala tácitamente que el TC es un poder revisor de los otros tres, por lo que no puede hablarse de relaciones de complementariedad, como afirma García-Pelayo (1981), sino más bien de relaciones de supeditación; 2) el TC está incapacitado para actuar de oficio, por lo que requiere siempre de la iniciativa de algún agente político (de cualquiera de los tres poderes tradicionales), para pronunciarse sobre algún asunto. Amén de lo anterior, considérese que, de los cinco recursos que conoce el TC, sólo el juicio de amparo puede ser promovido por particulares; todos los demás son iniciados por actores políticos.

Por lo anterior, y sin subestimar la importancia del juicio de amparo, parece correcto concluir que el TC cumple una función eminentemente enfocada a procurar la salud del

sistema político. El TC falla en su misión deontológica de ser un contrapeso a los poderes tradicionales por estar viciado de origen: son los mismos actores políticos los que definen su integración y los que deciden cuándo actuará. Si bien el trasfondo liberal de la rendición de cuentas, y de evitar la concentración de poder, parece haber inspirado la creación del TC, su diseño legal no quedó a la altura y responde a intereses políticos.

7. LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL DE ECUADOR

La actual Constitución del Ecuador, en lo sucesivo CGE, emanó de un cambio político que culminó en 2008 con la emisión de un nuevo texto constitucional. En su capítulo quinto, prevé al mismo nivel que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, la *función de transparencia y control social*,⁵ contemplada expresamente como un “mecanismo de participación” del pueblo.⁶ Esta función se desempeña mediante un sistema integrado por cuatro entidades de derecho público: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias; todas ellas cuentan con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa (artículo 204 CGE). La finalidad del sistema es que “promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción” (*idem*). Estos entes

⁵ Para una defensa de la transparencia como cuarto poder constitucional, véase Pierre Rosanvallon (2015, pp. 350 y ss.)

⁶ Para un panorama de la discusión política *participación versus representación*, véase Merino (2016).

reúnen los elementos para ser identificados, bajo el criterio maximalista, como OCAs; sus titulares cuentan con fuero, duran cinco años en su cargo y, todos reunidos, conforman una *instancia de coordinación*, presidida por uno de los titulares de OCA, elegido entre ellos mismos (artículo 206 CGE).

Cada OCA de este sistema tiene su particular forma de integrarse y funcionar. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por ejemplo, se integra por siete personas, propuestas por ciudadanos y organizaciones sociales; el proceso de validación de perfiles y selección de integrantes lo desahoga el Consejo nacional electoral (artículo 207 CGE). Tiene atribuciones tan relevantes como designar a los titulares de la Procuraduría General del Estado, de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado; así como designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (artículo 208 CGE). Como señala el artículo 210, el método privilegiado para designar autoridades es el de concurso de oposición y méritos.

La Defensoría del Pueblo se describe como un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera (artículo 214 CGE). Su finalidad es la misma que ya tiene la figura de Ombudsman en el mundo occidental. Por su parte, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias se describen como organismos técnicos.

Como podrá notarse, tanto la Defensoría del Pueblo como el Consejo de Participación Ciudadana, son entidades eminentemente políticas, más específicamente, en su vertiente de *participación democrática*. Es pertinente remarcar que la CGE establece expresamente que la estructura de estos dos OCAs será desconcentrada. En el caso de los

otros dos OCAs de la función de transparencia, el texto constitucional no lo establece así, pero dada su naturaleza técnica, su estructura interna desconcentrada queda implícita.

Puede verse que, muy posiblemente debido al cambio político que atravesó este país previo a la expedición de una nueva Constitución, se optó, con un criterio político, diseñar legalmente un sistema centralista; es decir, se diseñó un sistema funcional al nuevo régimen, que le permitiera, tal vez no ejercer una función de transparencia, sino de franca injerencia sobre los otros poderes. En este sentido, cabe mencionar que la CGE también contempla, al nivel de función constitucional, la electoral, pero sin rango de poder.

Debe destacarse que el Consejo de Participación Ciudadana es el súper órgano de este sistema de transparencia y control social, pues se encarga de la designación de los miembros de los otros OCAs que integran el sistema, colocándolo en un nivel claramente asimétrico en este sistema pretendidamente horizontal, a despecho de la más elemental técnica jurídica, con lo que se confirma su función política. Ahora bien, este Consejo queda integrado por personas propuestas por ciudadanos y organizaciones sociales; si este proceso se desahoga con pulcritud, se habrá logrado algo inusitado en los OCAs occidentales: suplir con un cuerpo de ciudadanos (notables, pero salidos de la sociedad civil) a los poderes ejecutivo y legislativo en la designación de titulares de OCAs, con lo que se rompería el ciclo político para iniciar uno ciudadano. Sin embargo, parece que esta expectativa es un tanto infundada.

8. EL PODER CIUDADANO DE VENEZUELA

También producto de un cambio político, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo sucesivo CGV, de 1999, indica expresamente que “el Poder Público

Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (art. 136, CGV).

El Poder Ciudadano se trata esencialmente de un sistema anticorrupción, integrado por tres OCAs, pues “los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República...” y más adelante “El Poder ciudadano goza de autonomía funcional, financiera y administrativa” (artículo 273, CGV); los titulares de estos tres órganos integran el *Consejo Moral Republicano*, ente que representa al Poder Ciudadano. La relevancia de este Consejo es tal que, para la renovación de titulares de órganos del Poder Ciudadano, emite la convocatoria para que un *Comité de evaluaciones*, integrado por “diversos sectores de la sociedad”, diseñe una terna que sea posteriormente votada por la Asamblea Nacional. Si los asambleístas no logran los dos tercios de votación para acordar la designación, se convoca a plebiscito general (artículo 279, CGV).

El Consejo Moral tiene atribuciones para emitir amonestaciones a funcionarios que considere corruptos según sus procedimientos internos, y sancionar conforme establezca la ley secundaria; en caso de contumacia se dará aviso a la autoridad jerárquica respectiva para que aplique los procedimientos de su competencia (artículo 274, CGV).

De manera similar al caso ecuatoriano, el OCA de contraloría resulta ser claramente político, incluso se subdivide muy genéricamente en militar y civil (artículo 291, CGV), dejando expresamente a la ley secundaria definir los límites de competencia, en un claro desaseo constitucional que permite hacer ajustes de equilibrio de poderes a nivel de ley, según la coyuntura política, dando trato preferente a la clase militar. No obstante, lo más relevante en estos dos casos sudamericanos es que, para la integración de sus OCAs de rendición de cuentas y participación ciudadana, se excluye la designación de ternas por

parte del ejecutivo, transfiriendo esa facultad a un grupo no muy bien definido de la sociedad, apenas insinuado como de especialistas en la materia o con experiencia en el tema. En el caso ecuatoriano, la designación final de integrantes de la función de transparencia ignora por completo a los tres poderes tradicionales, mientras en el caso venezolano, la designación aún pasa por el poder legislativo; no obstante, tiene el mérito de pasar al pueblo (votación abierta) la designación, en caso de que los assembleístas no logren los dos tercios de votación requerida. Es de destacar que, en ambos casos sudamericanos, al igual que en la FED, el método consistió en crear OCAs para desahogar un previo diseño de sistema, o diseño de función; por otro lado, como se verá en capítulos siguientes, el caso mexicano es un ejemplo de lo contrario, pues se crea sobre la marcha un sistema constitucional en que numerosos OCAs, dotados con diversos grados de autonomía, interactúan para dar forma a un sistema de control horizontal de las más diversas funciones.

En los casos iberoamericanos revisados destaca, como nota común, un cambio político de régimen, que termina con la expedición de una nueva Constitución y, en ella, la previsión de nuevos OCAs. No obstante, el diseño jurídico no corresponde con la función declarada del respectivo sistema, terminando siendo funcionales al nuevo régimen como palanca de reforzamiento del cambio. Viene al caso mencionar lo anterior porque, en el caso mexicano, también se registró un cambio político (no de régimen, sino sólo de alternancia de partido en el ejecutivo) como escenario para la creación de casi una decena de OCAs en veinte años; pero de todos ellos destaca uno que literalmente desahogó el proceso de alternancia y, por ello, puede considerarse punta de lanza de los OCAs en México: el órgano electoral.

III. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

El caso mexicano es empíricamente vasto para explorar los mecanismos de creación y operación de los OCAs. Como veremos, presenta muchos excesos y defectos constitucionales, legislativos, orgánicos y pragmáticos, además de una gran porosidad entre las esferas directivas de los OCAs y los partidos políticos.

9. CONTEXTO PROPICIATORIO

Posiblemente ,debido a que México no ha vivido bajo un régimen fascista ni, en general, ha compartido las líneas generales de la experiencia europea o norteamericana, el surgimiento de OCAs se presenció hasta finales del siglo XX, mientras el Estado mexicano atravesaba una época de crisis económica y de legitimidad, que describe Aguilar (2010). Si bien suele atribuirse al sexenio de Carlos Salinas de Gortari la creación de OCAs, como el Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo IFE), en 1990, la CNDH, en 1992, y el otorgamiento de autonomía al BANXICO, en 1993, la realidad es que en el sexenio mencionado sólo se crearon los antecedentes administrativos de los órganos electoral y de defensa de los derechos humanos. Dicho de otra forma, se descentralizaron esas funciones pero no abandonaron la jerarquía del poder Ejecutivo. Así, el IFE fue creado en 1990 como un órgano especializado en materia electoral, pero sin autonomía (Ackerman, 2007, p. 54), la cual llegaría hasta la reforma de 1996 (Moreno, 2005, p. 72). Por su parte, la CNDH fue creada por ley en 1992, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero se le otorgó autonomía constitucional hasta 1999 (*ibid.*, pp. 84 y 85). La autonomía que sí

puede atribuirse al sexenio de Salinas de Gortari es la del BANXICO (1993), mientras la de los otros dos organismos del siglo XX debe atribuirse al presidente Ernesto Zedillo, lo anterior considerando el régimen presidencialista mexicano, que atribuye al Ejecutivo la paternidad de los cambios constitucionales y legales (Carpizo, 2002), máxime contando con mayoría legislativa, como la tuvieron los presidentes mencionados. No obstante, como antecedente excepcional se debe mencionar a la Universidad Nacional Autónoma de México (en lo sucesivo UNAM) que adquirió su autonomía a nivel de ley orgánica en 1929, y a nivel constitucional, hasta 1980.⁷

El panorama político mexicano de finales del siglo XX, a partir de la cuestionada elección de 1988, puede describirse como una transición entre lo que Sartori (1999) denomina *sistema no competitivo con partido hegemónico* (p. 276 y ss.) a uno de *competencia electoral con partido predominante* (p. 245 y ss.). Como todas las reformas relativas a OCAs pasan, tanto en lo constitucional como en lo legislativo, por los diputados y senadores federales, es pertinente ampliar el estudio del contexto en que se pluralizó la presencia de partidos en ambas cámaras.

Según Becerra (2000), el proceso de democratización mexicano comienza con la reforma electoral de 1977, que sustituye el sistema de inclusión de minorías partidistas a través de la figura de diputados de partido, por un sistema mixto, de representación plurinominal con un claro preponderante uninominal, quedando en 300 diputados uninominales y 100 plurinominales. Como señala Octavio Moreno (2014), las reformas constitucionales y legales que pueden considerarse democráticas no son una graciosa

⁷ Según Castellanos (2015, p.98), también deben considerarse como OCAs a los pueblos indígenas, partidos políticos y sindicatos. Aunado a que esta afirmación no es compartida por el grueso de la academia, estas entidades no siguen la ruta típica de descentralización de función estatal, que en este trabajo se considera fundamental para distinguir a un OCA.

concesión dentro de un sistema autoritario, sino que responden a la presión social ejercida sobre el sistema político. Caballero (2000) señala que la creación teóricamente desordenada de los OCAs se debe, en gran medida, a las presiones sociales que se ejercieron. En el caso de la reforma electoral de 1977, el presidente priista en turno, José López Portillo, venía de ganar la elección del año pasado, siendo el único candidato registrado; además, se requería una renovación de oferta política para disuadir a los dirigentes de las guerrillas aún operativas. El cargo de diputado plurinominal, como la experiencia habría de demostrarlo, fue un excelente instrumento de persuasión y disuasión para el régimen. Así se inauguró una praxis presidencialista mexicana en que, en cada sexenio, se desahoga una reforma electoral, a aplicar durante dos procesos electorales: las elecciones intermedias del propio sexenio, y las elecciones presidenciales para elegir sucesor. Lo más relevante de la reforma de 1977 es que abrió la puerta a una dinámica política que Becerra (2000) considera de conformación de un *Estado de partidos*,⁸ implementada en dos fases: la primera fue de creación y consolidación de partidos, donde lo importante era convencer a los actores de que la vía partidista y pacífica era la correcta para incidir en la vida del país; la segunda fase, a partir de la reforma de 1994, fue de autorrefuerzo del sistema de partidos, en que los mismos negocian sus votos como iguales, principalmente en la mesa de reforma electoral, para redistribuir el peso electoral partidista y reforzar el sistema de partidos como el único políticamente viable.⁹

Por su parte, Cansino (2016), exponiendo el modelo de transición democrática de Huntington, considera que son las élites políticas las protagonistas de los cambios, antes

⁸ Para el desarrollo de este concepto véase Sartori (2002, pp. 43 y ss.)

⁹ La teoría de acción colectiva de Crozier (1990) explica de manera satisfactoria esta dinámica, en que diversos jugadores políticos comparten la mesa electoral, para negociar como jugadores iguales sus respectivos y desiguales pesos electorales.

que las dinámicas populares: “Es decir, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos y acuerdos gestados por las élites políticas, más que en otros posibles mecanismos” (p. 24).

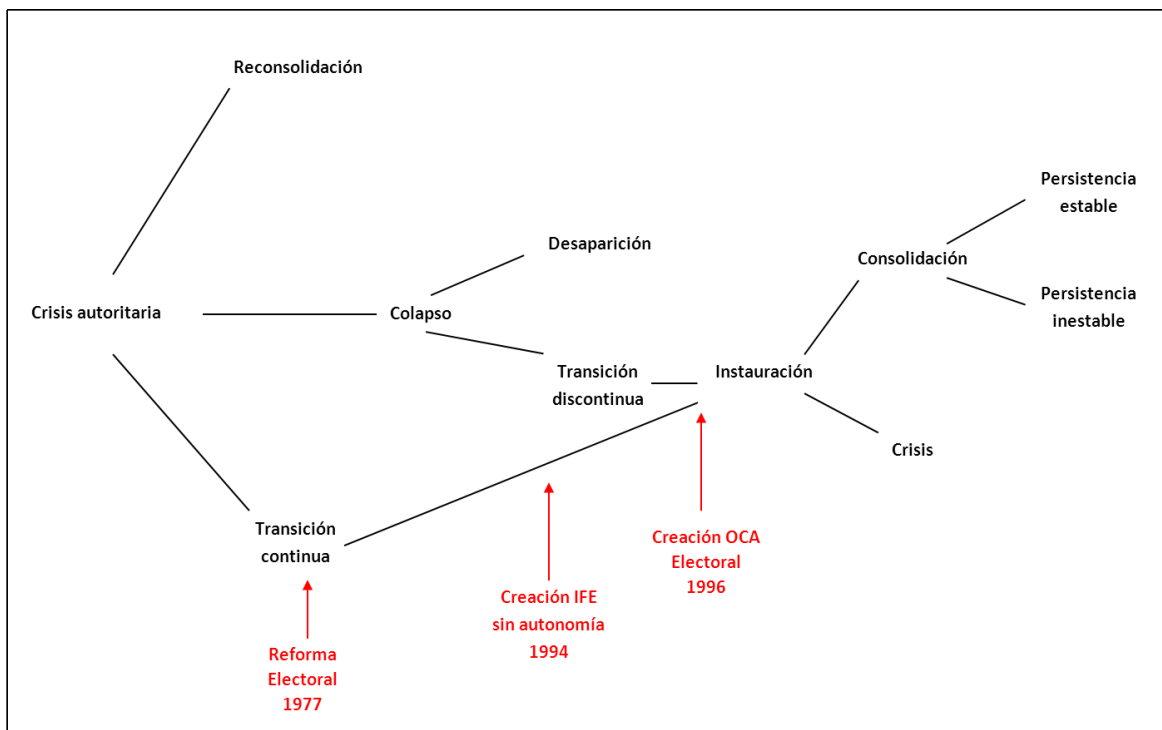
¿Quiénes son, pues, los actores que participaron en la conformación del IFE, y de los OCAs en general, a finales del siglo XX? ¿Son un producto de las élites o de las exigencias sociales? Estudiando los textos citados de Becerra, Ackerman y los de actores directamente involucrados, como Woldemberg (2007) y Baños (2009), se percibe un discurso en que suele confundirse el pluralismo con democracia, en el que las exigencias sociales y las coyunturas políticas son un paisaje en el que los actores de partidos negocian porcentajes, comas y preposiciones cada seis años. Trabajos más especializados, como el de Moreno (2016), tampoco establecen una relación clara de flujo entre los subsistemas social, político y económico, para determinar una causalidad entre expresiones generalizadas de descontento popular y cambios políticos; antes bien, parece que bastaría una confluencia en el tiempo para incluir un fenómeno social, o varios, como causa de un cambio político. Enfoques sociológicos como los de Tarrow (1997) y Tilly (2010) ofrecen una solución, al proponer tácitamente a los líderes de movimientos sociales como actores políticos. Sin embargo, en el caso mexicano no se distingue a ningún movimiento detrás de la creación de algún OCA, ni en el siglo pasado ni en el presente; y si algún exdirigente de movimiento social o guerrilla incidió en las reformas es porque representaba a algún partido, ya que, precisamente, lo que sí consta en los autores mencionados al inicio de este párrafo es que, en cada reforma electoral, negociaron agentes de partidos políticos los intereses propios y de partido.

Retomando a Cansino, existen dos tipos de cambio político: la democratización y la liberalización, ésta consiste en “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen

autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos” (2016, pp. 63 y 64). Asimismo, y siguiendo a Morlino, (*apud* Cansino, *ibid.*, pp. 86 y 87) podemos notar que la aparición de OCAs en México se dio en el momento de cambio político entre un régimen autoritario a uno democrático, más concretamente, en fase de *transición continua*, hacia la fase de *instauración democrática*, en lo cual coadyuvó de manera destacada el IFE, pues en las primeras elecciones presidenciales como OCA, se dio el cambio de partido en el poder, en unas elecciones libres y garantizadas, cuyo resultado no fue cuestionado por ningún actor político, ni por la prensa o la opinión pública.¹⁰ A partir de ese año, se confirmaría lo que se vio desde las elecciones intermedias de 1997: que México había entrado en una dinámica de gobierno dividido (Castellanos, 2015, p. 97).

¹⁰ Evidentemente, este enfoque de transición democrática funciona sólo atendiendo al sistema de partidos. Bajo un modelo de élites quedaría por demostrar que el PAN y el PRI son élites distintas y con valor independiente, y no solamente agentes políticos de otra élite económica. Más sobre el enfoque de transición democrática, en el México de finales de siglo XX, en Castellanos (2015, pp. 96 y 97).

CUADRO 1. Descripción temporal de las reformas electorales más relevantes para la transición democrática mexicana, siguiendo el modelo transicional de Morlino.



Fuente: Diagrama en negro original de Morlino, citado por Cansino (2016, p.87). Alteraciones en rojo, elaboración propia.

Como podrá notarse, se acepta la consideración de Becerra, en el sentido de que la reforma electoral de 1977 inició una dinámica de cambio político que conformó un Estado de partidos. Esto es compatible con Aguilar, en el sentido de que este cambio político se produjo en el contexto de una crisis del Estado de bienestar, que tuvo un inicio económico y derivó en una crisis de legitimidad. Asimismo, siguiendo a Sartori, el caso mexicano de la década de los ochenta debe considerarse uno de partido hegemónico, es decir sin condiciones democráticas. Tenemos entonces, en el México de los ochenta, un régimen autoritario en crisis. Ahora bien, como insinúa Cansino, la respuesta del Estado fue un proceso de liberalización orquestado por las élites políticas. En vistas de la alternancia presidencial ocurrida en el año 2000, se puede afirmar que este caso de liberalización

derivó en un caso exitoso de instauración democrática; al menos desde lo que puede esperarse dentro de un sistema de partidos, es decir, democracia representativa y procedimental. Para efectos de este trabajo, por supuesto destaca el papel preponderante que desempeñó el OCA denominado IFE, cuya evolución, a través de numerosas reformas, refleja la génesis partidista de este órgano, a pesar de los declarados intentos por ciudadanizar su composición.

10. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

Como se ha mencionado, el contexto de transición democrática es el que atestiguó la creación de los tres OCAs del siglo XX. Si nos atuviéramos a la ilación de Morlino, los numerosos OCAs mexicanos del siglo XXI deberían ubicarse en la zona de consolidación democrática o en la de crisis. El problema principal para definir esta cuestión es que, dada la autonomía de los OCAs, es posible establecer líneas paralelas en que, no necesariamente la crisis del sistema político es la crisis de un OCA, como el BANXICO; como veremos más adelante, los OCAs tienden no sólo a descentralizar, sino a segregar funciones estatales, con lo cual la categoría de sistema político tendría que actualizarse para incluir a los OCAs. No obstante lo anterior, hay elementos para afirmar que, en el caso mexicano, los OCAs surgieron en el contexto de transición democrática, como se expuso al final del inciso anterior. La aparición de estos órganos en México puede encuadrarse, de manera general, en dos momentos u oleadas: *a)* la primera, a finales del siglo XX, y; *b)* la segunda, en 2013.

a) Primera oleada: finales del siglo xx

Si bien autores como Moreno (2014), Ackerman (2007) y Becerra (2000) señalan la cuestionada legitimidad electoral de Salinas de Gortari, no alcanzan a demostrar que haya habido un fraude electoral. Simplemente es imposible demostrarlo: el propio sistema político incineró la evidencia. Si bien la tristemente célebre *caída del sistema*, que anunció el entonces secretario de gobernación, Manuel Bartlett, permanece en el imaginario colectivo como evidencia del fraude, lo cierto es que ahora no puede llegarse a más que opiniones. De cualquier manera, no es descabellado considerar que en la opinión pública pesaba la sombra de ilegitimidad electoral sobre Salinas. Pero esto sólo explicaría la creación del IFE, como respuesta al déficit de credibilidad sobre la actividad electoral organizada por la secretaría de gobernación, de ninguna manera explica la autonomía del BANXICO o la creación de la CNDH. Para generar una posible explicación habría que recurrir a fuentes periodísticas, que difundieron la versión de que Salinas de Gortari planeaba modernizar al país para aspirar a dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC); así, el paquete de abundantes reformas constitucionales y legales que se vieron en su sexenio, eran parte de ese plan de modernización, más bien cosmética que real, si recordamos que el IFE y la CNDH tuvieron autonomía hasta el sexenio siguiente.

Si se quiere hacer una aproximación teórica sobre la política económica de los gobiernos periféricos hacia el final del siglo XX, podemos considerar algunos autores. Por ejemplo, Harvey (2007) comenta cómo el neoliberalismo es un proyecto consistente en encumbrar a las élites económicas de cada país, llevándolas al control del poder político, estableciendo una dinámica de acuerdos entre élites de países centrales y periféricos, en torno a la explotación de riquezas y trabajo regionales; destaca el estudio que este autor dedica al caso mexicano (pp. 109 y ss.), donde demuestra que el sexenio de Salinas de

Gortari fue de privatización de riqueza pública y polarización de la riqueza; asimismo destaca su categoría de *acumulación por desposesión* (pp. 175 y ss.) que, si bien se enfoca a valores económicos, no deja de ser interesante el intento de traspolación a valores políticos, es decir, adaptar el discurso de desincorporación de empresas estatales a uno de desincorporación de funciones estatales, en donde encuadrarían los OCAs, máxime considerando que los espacios de autonomía de los OCAs, como veremos más adelante, están lejos de ser espacios públicos. Precisamente Habermas (1999), el promotor del denominado espacio público, comenta que la misión principal del Estado, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial e ingresó en fase de *capitalismo de Estado*, consiste en administrar las contradicciones del modo de producción capitalista en su fase oligopólica (p. 67); asimismo, una práctica común de este tipo de Estado es transferir las crisis económicas al terreno político, mediante un sistema de conversión valor-sentido (pp. 158 y ss.); esto resulta relevante, pues la creación de OCAs en el caso mexicano no debe buscarse solamente en el terreno de crisis política, sino que una crisis económica bien pudo ser el origen de ciertos órganos que surgieron, entonces, como una manera de compensarla mediante valor simbólico político. Finalmente, conviene recordar a Aguilar (2010), quien hace un recorrido por la crisis de legitimidad del Estado mexicano (pp. 16 y ss.), para terminar adhiriéndose al modelo científico norteamericano de racionalidad administrativa: las *ciencias de políticas* (pp. 37 y ss.), según el cual las políticas públicas deben alejarse de lo político y acercarse a la sociedad civil, siempre bajo el modelo de racionalidad administrativa; este mismo pensador, como ya lo mencionamos en el capítulo I, está a favor de la legitimación de los OCAs mediante resultados, es decir, es portavoz de una visión según la cual el Estado de finales del siglo XX debió salir de su autismo administrativo, dominado por la política patrimonialista, para ingresar a una nueva era de retroalimentación

con la sociedad, bajo el enfoque de nueva función pública, donde la técnica es la medida para implementar y evaluar políticas públicas.

b) Segunda oleada: el Pacto por México

Si bien autores como Dussauge (2015) exigen a los detractores de OCAs que demuestren la ineficacia de estos órganos, curiosamente no les exige a los legisladores la misma evidencia para crear dichos órganos; es más, los justifica afirmando que es el orden jurídico el que debe adaptarse a la realidad (p. 238). Esto parece un eufemismo de que los legisladores deben atender las peticiones de las élites. En efecto, autores como Salazar (2014) critican la proliferación de estos organismos, principalmente a partir de lo que podría llamarse segunda oleada de OCAs en México, en el marco del denominado Pacto por México (en lo sucesivo PPM) atribuible al presidente Enrique Peña Nieto,¹¹ pues el régimen presidencialista, que erige al titular del Ejecutivo en turno en el gran legislador, no fue desmontado durante los gobiernos de la alternancia. Así, se otorgó autonomía constitucional a entes que no la tenían, se crearon nuevos OCAs y se modificaron OCAs ya existentes, confirmando que la praxis política mexicana está determinada por coyunturas sexenales.

Entre los entes ya existentes, que recibieron su autonomía constitucional, gracias al PPM, está el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014. Destaca que es rediseñado como “un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios”, asimismo en la reforma se detalla de este OCA lo relativo a “fines, atribuciones y coordinación; integración, requisitos, nombramiento, objeción,

¹¹ Para una justificación del papel del PPM como instrumento de acuerdo político, véase Escamilla (2016).

período y ratificación; elección del presidente, duración, reelección y remoción; informe anual y comparecencia ante las cámaras del Congreso” (Castellanos, 2015, p. 101). También debe mencionarse a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), rediseñada en el 2013 como un “órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio”, detallándose lo relativo a “objeto y facultades; regulación conjunta con el Ifetel” (*ibid.*, p. 102). Asimismo destaca el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), rediseñado en 2013 como un “órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio”, se detalla lo relativo a “objeto y facultades; atribuciones en materia de competencia económica; concesiones del espectro radioeléctrico, registro público y sanciones; independencia, imparcialidad y profesionalismo de Cofece e Ifetel; independencia en sus resoluciones; ejercicio presupuestal autónomo... selección de aspirantes y propuesta de ratificación al Senado; rechazo, ratificación y designación de candidatos propuestos por el Ejecutivo” (*idem*).¹² También debe mencionarse a la Procuraduría General de la República, que pasó a llamarse Fiscalía General de la República, destaca que es un órgano “público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios”, se detalla lo relativo a “requisitos para ser fiscal general; designación, duración y remoción; lista de candidatos integrada por el Senado; designación provisional del fiscal por el ejecutivo; terna formulada por el ejecutivo y enviada al Senado; comparecencias y designación por dos tercios... remoción del fiscal y objeción de la remoción... procuración de justicia autónoma en los Estados.” (*idem*)¹³

¹² Nótese que estas reformas fueron al artículo 28 constitucional, de rectoría económica del Estado, es decir que tienen la finalidad de relajar el control estatal sobre la actividad económica. Considérese también que se crearon en 2013 las Comisiones reguladora de energía y la nacional de hidrocarburos, pero sin autonomía constitucional; es decir, que apenas están en fase de descentralización.

¹³ Destaco esta parte, en que se establece el mandato constitucional de que, en las entidades federativas, se replique un esquema de autonomía y funcionamiento similar al del respectivo OCA de nivel federal; mismo caso de los órganos de transparencia.

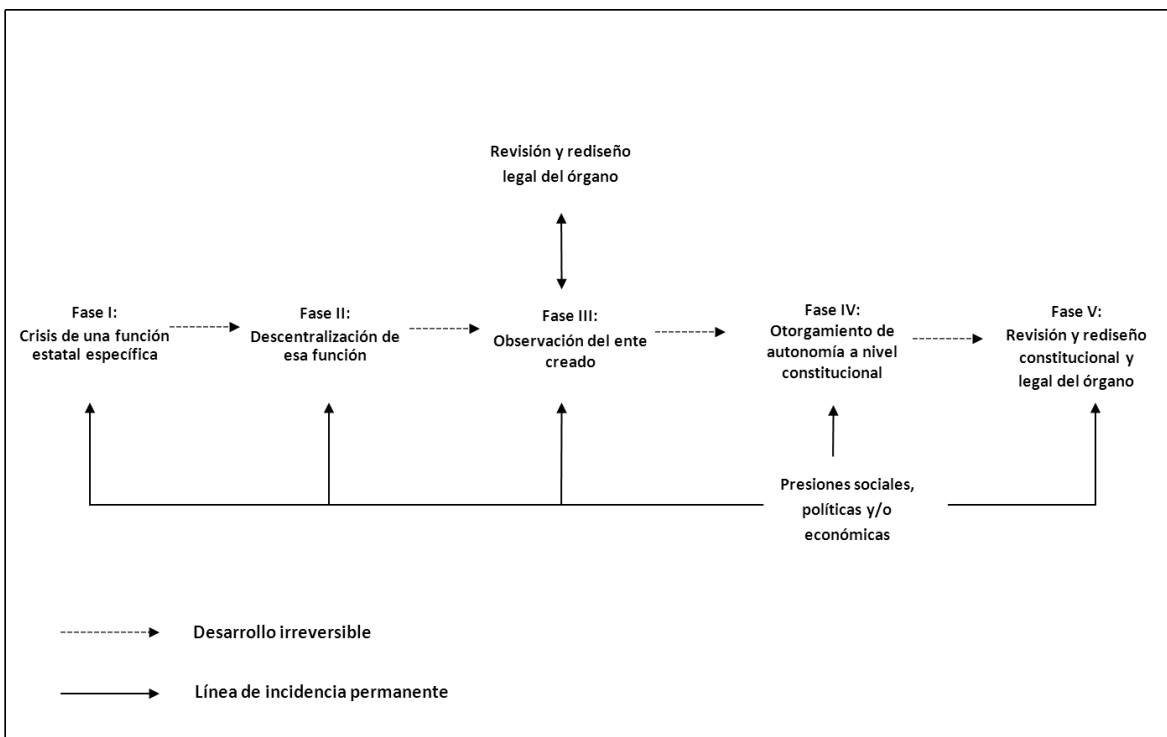
Entre los OCAs ya existentes, y que fueron modificados en el PPM, destaca por supuesto el IFE, que fue rebautizado como INE. Este órgano electoral será analizado a detalle más adelante, por ahora resalto el tinte centralista que adquirió este OCA, pues la reforma del PPM le otorgó facultades para designar a los consejeros de los órganos electorales de las entidades federativas, e incluso atraer la organización de elecciones locales en ciertos casos.

El único ente creado como OCA, sin haber tenido antecedente de descentralización de función administrativa, es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (en lo sucesivo INEE) de 2013. No sólo en el marco del PPM, sino en toda la historia constitucional del México actual, este es el único OCA que surgió, por así decirlo, de la nada; convirtiéndose en claro ejemplo de que la creación de OCAs en este país no obedece a ningún esfuerzo teórico; incluso siguiendo el criterio de García-Pelayo (1981), ampliamente aceptado por la academia, este OCA no tiene razón de existir como tal, pues no cumple una función de dirección política del Estado. Amén de lo anterior, el discurso de legitimación de la llamada reforma educativa fue bastante cuestionado y el debate quedó muy lejos de ser técnico, para quedar a nivel de propaganda política en donde, una vez más, surgió la crítica al sesgo neoliberal de la política sexenal en turno, evidenciándola como un instrumento para homogenizar la educación como pieza de un sistema mercantilista (Calderón, 2018). No obstante, la reforma indica que el INEE es un organismo público autónomo; se determinan sus fines y atribuciones, órgano de dirección, integrantes y forma de elegirlos, así como sus lineamientos básicos de operación e interacción con otros entes.

11. CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN

Vale la pena señalar que, entre las dos oleadas de creación de OCAs, se registraron actividades relevantes para su diseño, consistentes en la creación de sus respectivos antecedentes administrativos. Así, en los sexenios en que gobernó el PAN se crearon la COFETEL y el IFAI, ambos a nivel de ley; fase análoga a la creación a nivel de ley de la CNDH y del IFE, en el sexenio de Salinas de Gortari. Al paso de algunos años, tras varias reformas a dichas leyes, tras haberse observado su relevancia y utilidad para la vida nacional, así como la necesidad de separarlos de la esfera de influencia del Ejecutivo, se les otorgó autonomía constitucional. Este proceso típico de vida institucional de un OCA en la praxis mexicana se puede expresar como sigue: *a)* fase de crisis (de credibilidad o legitimidad) de una función estatal específica; *b)* fase de descentralización de esa función pública (traducido jurídicamente en la creación de un órgano mediante ley federal); *c)* fase de observación, que podemos desglosar en: 1) de su legitimación por toma técnica de decisiones, 2) de su relevancia para la vida pública, 3) del asedio que reciba por parte de intereses políticos, sociales y económicos; *d)* fase de otorgamiento de autonomía a nivel constitucional, y; *e)* fase de constante rediseño constitucional y legal, pero jamás extinción.

CUADRO 2. Descripción del proceso de creación y modificación de OCAs en México.



Fuente: Elaboración propia.

Tal vez es apresurado decirlo, pero parece que la dinámica descrita explica de forma consistente la vida de todos los OCAs en México, desde la UNAM hasta la COFETEL, pasando por el INAI, la CNDH, BANXICO, IFETEL, Fiscalía General, etcétera. El único OCA que escapa a esta dinámica es el INEE, que omitió los incisos *a*, *b* y *c*, para aparecer súbitamente con autonomía constitucional,¹⁴ y todavía no ha llegado al inciso *d* cuando el presente titular del Ejecutivo ya plantea su extinción; en caso de concretarse esta, sería el único OCA extinto en la historia de México.

Ahora se tienen los elementos para proponer una clasificación dicotómica de OCAs mexicanos: *a*) los típicos, que siguen todas las fases como se describen en el cuadro 2, y; *b*)

¹⁴ El inciso *a* parecería que sí existió, sin embargo considero que esto fue parte de una campaña, de cierto sector de intereses económicos, para legitimar la llamada reforma educativa; dicho de otra forma, no hubo crisis educativa, sino una intensa presión económica. Lo anterior es congruente con el tinte socialmente contrarreformista de la propuesta que se impulsó.

los atípicos, que se pueden desglosar en: I) los que han omitido una o más fases; II) los que se han extinguido. En el caso atípico I sólo tenemos al INEE; en el atípico II no existe ni uno, por ahora; en el caso típico tenemos todos los demás.

Se debe aclarar que el proceso y clasificación mencionados no aplica para OCAs estatales. Como se sabe, las entidades federativas también cuentan con sus respectivos constituyentes permanentes, y pueden crear OCAs a nivel estatal; sin embargo, la creación de estos órganos no parece responder a presiones del sistema político, económico o social de su nivel estatal, sino a mandato federal. Así, todas las entidades federativas deben contar con OCAs de fiscalía general, de función electoral y de transparencia, por mencionar algunas materias. Sin embargo, esto es por obligación y no hay OCA estatal que desempeñe funciones inéditas, es decir, que no se correspondan con un OCA federal, por ejemplo en cuanto a participación ciudadana. Apenas en el 2019, la jefa de gobierno de la Ciudad de México presentó una iniciativa ante el Congreso de esa ciudad para crear el *Instituto de Planeación Democrática y Perspectiva*, como un “organismo público, con autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 12 de la iniciativa de ley).¹⁵ A lo largo de la iniciativa se prevé dicho instituto como una interfaz entre la academia, sociedad civil y gobierno para diseñar planes de desarrollo urbano y ambiental. El órgano de toma de decisiones del instituto sería una *junta de gobierno*, con nueve elementos del servicio público y siete de la sociedad civil; a pesar de que el gobierno no deja el control de la junta, es notable el grado de apertura a la sociedad civil. En caso de ser aprobada la iniciativa, aún no podría considerarse este instituto como OCA, pero tal vez sea un antecedente a nivel de descentralización.

¹⁵ El texto de la iniciativa está disponible en la gaceta parlamentaria no. 134 del Congreso de la Ciudad de México, de fecha 5 de mayo de 2019, pp. 66 y ss.

Lo que debe señalarse es que esto puede fijar un ejemplo para que otras entidades federativas impulsen sus propios OCAs, principalmente en materia de participación ciudadana. Porque la tendencia federal, a nivel jurisprudencial, es en el sentido de uniformar los OCAs estatales con los federales. Los Congresos de Querétaro y Jalisco (2008) pretendieron fusionar sus OCAs estatales, de defensa de los derechos humanos con el de transparencia y acceso a la información; la Suprema Corte negó esta fusión en acción de inconstitucionalidad, por tratarse de derechos distintos. Sin embargo, en lo anterior subyace la política de la Federación de imponer un régimen homogéneo de OCAs en todo el país; pues si bien hay argumentos jurídicos para afirmar que los derechos humanos están por encima de los principios del federalismo, no todos los OCAs defienden derechos humanos, ni deben ser pretexto para vulnerar el pacto federal. Según Corral (2008), un OCA no puede fusionarse ni desaparecer sino hasta haber cumplido su función social; en contrario, y como se ha mencionado, según García-Pelayo (1981) la función que debe cumplir un órgano es vital para el funcionamiento constitucional, por ende es permanente, así resultaría impensable extinguir la función legislativa o judicial, por ejemplo. Sin embargo, la evidencia del PPM es bastante sugerente en el sentido de que la creación y modificación de OCAs puede obedecer más a coyunturas partidistas que a escenarios reales de cambios políticos, sociales o económicos.

Con lo anterior, se puede proponer una clasificación de OCAs mexicanos, simple, pero necesaria atendiendo a nuestra realidad: *a*) OCAs materiales, que surgen como una respuesta del Estado para resolver una necesidad política, social o económica democráticamente consensuada (esto es lo deseable); *b*) OCAs nominales, que no cubren el inciso anterior, y sólo surgen como una imposición de la coalición dominante de partidos,

en ese momento, al sistema jurídico.¹⁶ En esta clasificación estamos en el terreno de los tipos ideales, ya que es muy difícil hablar de un OCA puramente material o puramente nominal, pues es prácticamente imposible que el constituyente plasme con toda precisión las exigencias que plantea el cambio en curso; por otro lado, las reformas constitucionales y legales, por elitistas que sean, siempre se dan en un contexto social, político y económico del cual es imposible abstraerse.

12. LOS CASOS DE ESTUDIO

A continuación revisaremos 4 casos mexicanos de OCAs, para dilucidar la veracidad de la propuesta de evolución de OCAs que hemos planteado.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a) Fase de crisis de una función estatal. Como señala Gil (2015), el auge del discurso contemporáneo de los derechos humanos es un movimiento jurídico-político que debe rastrearse a los años de la posguerra y, principalmente, a la creación de la ONU, en 1945; más concretamente, a la “Declaración universal de los derechos humanos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948. En el mundo occidental existe un extenso andamiaje para la protección de los derechos humanos, a nivel internacional, continental y nacional. México no es la excepción, al ser miembro de la ONU y de la OEA; sin embargo, hasta 1990 carecía de una institución u órgano nacional de defensa de los derechos humanos. Lo que sí existía era un negro historial de violaciones a tales derechos.

¹⁶ Tómese en cuenta que prácticamente todos los OCAs (excepto UNAM y BANXICO) surgieron a partir de que el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso (1997). El sello legislativo distintivo de los OCAs es que han surgido por acuerdos entre bancadas, en las que el PRI siempre ha estado presente como primera o segunda fuerza.

Como indica Ackerman (2007), el régimen priista acumulaba un extenso registro de violaciones a derechos humanos, derivado de la guerra sucia de las décadas de los sesenta y setenta. Si bien esto parecía importarle poco, en 1990, al entonces presidente Carlos Salinas, el ritmo de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, con Estados Unidos, generó un clima en que debía mostrarse, necesariamente, un rostro de modernidad nacional so pena de ver debilitada la posición para negociar. En este ambiente, en mayo de 1990 fue asesinada la abogada Norma Corona, quien investigaba precisamente violaciones a derechos humanos cometidas por policías judiciales, lo cual generó una “protesta generalizada en el país, así como una enérgica respuesta internacional por parte de organizaciones como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* así como de la prensa internacional” (Reyes, *apud* Ackerman, *ibid.* p. 125). Un par de semanas después, la influyente revista norteamericana *Time* aseguraba que las autoridades de México gobernaban usando el terror como instrumento (Ackerman, *idem*). Dos días después de esta publicación, el presidente Carlos Salinas emitió un decreto, por el cual se creaba la CNDH, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El hecho de haber omitido al Legislativo (donde contaba con una cómoda mayoría priista), para recurrir directamente al decreto refleja el grado de urgencia y, muy posiblemente, de crisis, que atravesaba el régimen en ese momento.

b) Fase de descentralización. El 6 de junio de 1990, el presidente Salinas de Gortari emitió el decreto que creaba a la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es decir, completamente subordinado. Puede parecer que esto contradice mi propuesta de evolución de OCAs; sin embargo, el hecho de que la CNDH haya sido creada como órgano desconcentrado obedece simplemente al instrumento jurídico usado para

crearla (decreto); antes bien, dicha maniobra refleja la gravedad de la fase de crisis política que la vio nacer. Precisamente fue un año después de su creación que el presidente Salinas envió al Congreso la respectiva iniciativa de reforma constitucional, que encausaba la función estatal de la defensa de derechos humanos por la vía de la descentralización. Dicha reforma se publicó en 1992 y se tradujo en la adición del apartado B al artículo 102; dicha reforma no contemplaba el nombre de la CNDH, sino que tan sólo mencionaba la función estatal ya descentralizada: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano...” Asimismo se estableció que estos organismos no podrían conocer de asuntos judiciales, laborales ni electorales. Es de destacar que se estableció un sistema centralista, en que la CNDH era competente para conocer de las irregularidades cometidas por los organismos del nivel local, los cuales debían ser creados obligatoriamente por los respectivos congresos.

El nombre de la CNDH se estipuló a nivel de ley. En efecto, el artículo 2 de la Ley de la CNDH, expedida 5 meses después de la reforma constitucional, estableció: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos...”

c) Fase de observación. Desde 1992, pasaron 7 largos años sin que se registraran reformas legales o constitucionales a la CNDH. Durante este tiempo, el órgano estuvo bajo la observación de prensa, políticos y público en general. El impacto de la CNDH en el sistema político fue mínimo, debido principalmente a la carencia de vinculación de sus recomendaciones. En mi opinión, se trata de un organismo sui-generis, desde la perspectiva

jurídica del *ius imperium*, pues cuenta con atribuciones para imponer su marco normativo al interior de su estructura, pero carece de todo poder hacia el exterior, por lo cual no puede considerarse como un organismo al nivel horizontal con los poderes tradicionales y otros OCAs. Los artículos 10 y 18 de la ley orgánica le conferían al presidente de la República la facultad exclusiva de proponer al titular del OCA (y a todos los miembros del Consejo Consultivo) ante el Senado. El diseño jurídico de la CNDH reproducía, en ese pequeño universo, el sistema presidencialista mexicano en todo su esplendor. A pesar de la cada vez mayor aprobación de recursos económicos, la cantidad de recomendaciones era muy baja y ninguna fue de mayor relevancia para incidir en el sistema político.¹⁷ El sistema de rendición de cuentas era a través de la emisión de informes anuales, en los cuales sólo se reportaba lo hecho a nivel burocrático, sin crítica alguna al sistema político. En resumen, era un órgano cosmético y sometido, de origen, al presidente de la República.

d) Fase de otorgamiento de autonomía constitucional al órgano. En septiembre de 1999 se publicaron las reformas constitucionales al artículo 102B, para reconocer, por fin, a la CNDH como OCA en el orden jurídico mexicano. Su texto rezaba: “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio...” Asimismo, se establece que contará con un Consejo Consultivo, integrado por 10 miembros. Tanto en la elección de estas personas, como en la del presidente de la CNDH, el presidente de la República ya no tendría injerencia formal, dejando esas designaciones solamente al Senado (que en ese entonces tenía clara mayoría priista).

¹⁷ Para un cuadro de la relación presupuesto-recomendaciones emitidas, véase Ackerman (2007, p. 151).

e) Fase de constantes reformas constitucionales y legales. En el año 2006 se reformó el artículo 105 constitucional, facultando a la CNDH para interponer acción de inconstitucionalidad contra leyes, normas generales y tratados internacionales que vulneren derechos humanos; misma atribución se reconoció a los homólogos locales de la CNDH, contra leyes y normas de ese nivel. Esto es coherente con la doctrina constitucional de la división de funciones, que postula que los OCAs deben participar del control constitucional de las normas que rigen su respectivo ámbito. Por otro lado, debe mencionarse la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, que, según Gil (2005) “cambia el paradigma del Estado mexicano, lo que equivale a decir que modifica el sistema jurídico del país al poner la promoción y respeto a la dignidad de las personas como el objeto final del mismo.” (p. 90). Asimismo, ese año se hicieron reformas al 102B constitucional, dotando a la CNDH de la facultad de establecer medidas de apremio para los funcionarios que obstaculicen sus investigaciones, pero no para los que omitan cumplir las recomendaciones. También ha habido reformas menores a su ley orgánica en junio de 2012, mayo de 2013, junio de 2013, enero de 2017 y, la más reciente, de junio del 2018, en ésta todavía se siguen detallando aspectos sobre la designación del presidente y consejeros.

f) constantes presiones económicas, políticas y sociales. A lo largo de la vida de la CNDH se han percibido presiones de todo tipo. La mayor fue política, al grado de crisis, y motivó la creación de la CNDH, como se vio en el inciso *a*. Las presiones económicas se perciben en la estructura de su Consejo Consultivo, pues estos consejeros no perciben salario alguno, a pesar de los cuantiosos recursos que recibe el órgano, por lo que no tienen mayor incentivo para acudir a las sesiones. Finalmente, a partir del andamiaje jurídico de la CNDH, que la convirtió en un pequeño coto de corte presidencialista, sin capacidad de imponer sus

resoluciones y dependiente en sus nombramientos de un cuerpo político, como es el Senado, las principales críticas han venido de la sociedad civil, concretamente de las ONGs especializadas en derechos humanos (Ackerman, *ibid.* p. 118).

Banco de México

a) *Fase de crisis de una función estatal.* Los antecedentes del BANXICO deben rastrearse hasta 1925, año en que es creado como una sociedad anónima, con capital mayoritario del Estado y 49 por ciento de capital privado. No era un banco central propiamente dicho, apenas monopolizaba la emisión de moneda, como mandataba el artículo 28 constitucional. Destaca que, desde ese año, se facultó al secretario de hacienda para vetar al banco sobre emisión de moneda e inversión en el extranjero. En 1936 se expidió una nueva ley, que confirió más funciones al banco, como prestar a otros bancos (Turrent, 2005, p. 53) y la obligación de contar con al menos 80 por ciento de reservas en oro (*ibid.* p. 54). En 1941 se emitió otra ley orgánica, que removía las prohibiciones previas sobre préstamos al gobierno nacional y a emisión de moneda, dando origen a un libérrimo actuar del banco central, que Turrent denomina “autonomía carismática” (*ibid.*, p. 58). La naturaleza jurídica de este banco es difícil de encuadrar, pues actuaba como un órgano desconcentrado, pero sin derivarse de secretaría o dependencia alguna, si bien la injerencia de la Secretaría de Hacienda ha sido una constante. Su nacimiento, como sociedad anónima, es particularmente interesante y único en el universo de los OCAs mexicanos.

En 1982 se nacionalizó la banca, claro reflejo de una crisis de entendimiento entre el gobierno y nada menos que el sector bancario privado; la nacionalización implicó la mayor hostilidad posible: el rompimiento de relaciones.

b) Fase de descentralización. Los reacomodos tras una práctica expropiatoria de esta envergadura toman años. Sin embargo, tan sólo 3 años después de esta nacionalización, en 1985, se expidió una nueva ley orgánica del Banco de México, que en su artículo 1 definía su naturaleza jurídica: “La presente ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular el organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México”. Se definieron sus funciones, ya correspondientes a un banco central. Asimismo se estableció un diseño jurídico de dirección tripartita (Director General, Junta de Gobierno y Comisión de Crédito y Cambios), en que la Secretaría de Hacienda tenía el control de la toma de decisiones; amén de esto, el presidente de la República designaba directamente al Director general, con lo cual 2 empleados del Ejecutivo definían la política monetaria, financiera y hacendaria del país.

Cabe destacar que la anterior ley orgánica, de 1941, se mantuvo vigente por más de 40 años, hasta que, muy posiblemente debido a la coyuntura de nacionalización de la banca, se decidió formalizar la separación del BANXICO del control directo del Ejecutivo, lo cual refuerza la noción de que la fase de descentralización está influenciada por presiones políticas y económicas.

c) Fase de observación. Si Matute tuviera razón al afirmar: “La faceta del sistema de Reserva Federal, que representó la referencia fundamental para la banca central en México, es la operación con independencia o autonomía de la Reserva Federal con respecto al gobierno y, en especial, la Secretaría del Tesoro.” (2015a, p. 61), es decir, que el BANXICO siempre tuvo como inspiración a la FED, la fase de observación debería centrarse en el grado de similitud entre ambos órganos. Sin embargo, las similitudes son muy escasas.

Como se vio en el capítulo II, la FED cuenta con un sistema distrital de bancos centrales; tiene interfaces entre sector público y privado; un sistema de designación de agentes que involucra al Ejecutivo y Senado, entre un largo etcétera que no tiene el BANXICO. Más bien, y atendiendo a la ley de 1941, el papel del BANXICO le interesó al gobierno en el sentido de implementar la política de desarrollo decidida por el Ejecutivo federal. El nombramiento discrecional del Director General del banco sólo confirma esta percepción. Desde 1941, hasta 1985, el BANXICO era un brazo más del sistema presidencialista, que lo acompañó hasta en la ignominiosa entrega de la soberanía monetaria al FMI.

d) Fase de otorgamiento de autonomía constitucional al órgano. En julio de 1993, durante el sexenio de Carlos Salinas, se modificó la Constitución, para otorgar autonomía plena al BANXICO. El artículo 28 establecía: “El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”. Extrañamente, en el texto constitucional no se establece el nombre del órgano, el cual se encuentra en el artículo 1 de su respectiva ley orgánica, expedida en diciembre del mismo año: “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México”. Las funciones detalladas en dicha ley son las que corresponden a un banco central en la acepción actual del término. Destacan las fracciones V y VI del artículo 3: “V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y; VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera”. Esto llama la atención porque en los ordenamientos de otros OCAs no se prevé una situación análoga, por ejemplo, que se faculte a la CNDH para interactuar con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Más bien parece que el otorgamiento de autonomía al BANXICO fue para entregar al concierto financiero internacional un órgano con *ius imperium*, pero *liberado* de cargas políticas nacionalistas.

e) *Fase de constantes reformas constitucionales y legales.* Como se ha mencionado, el marco legal de este órgano ha sufrido reformas mayores en 1925, 1936 y 1985. Por supuesto, el hecho de haberle otorgado autonomía constitucional no ha detenido esta dinámica. En 1999 se reformó la ley para que pudiera dar crédito al cuestionado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. En 2014 se realizaron diversas reformas legales, destacando la permisión para que adquiriera préstamos de entes y personas extranjeras, dejando en garantía activos de valor internacional;¹⁸ así como la facultad de omitir la aplicación de sanciones a entidades financieras que violen la ley, siempre que esas violaciones no sean graves, en un claro ejemplo de oxímoron jurídico en que la ley permite violar la ley.

f) *constantas presiones económicas, políticas y sociales.* A lo largo de la vida de este banco se registraron numerosas devaluaciones (1954, 1976, 1982 y 1995); recibió del exterior varias presiones, como el Pacto Bretton Woods (1944) y la práctica recurrente en los años ochenta, de firmar cartas de intención con el FMI. Tomemos un ejemplo de presión política: el 1 de septiembre de 1982 el presidente López Portillo anuncia la privatización de la banca; dos meses después se anuncia que ya se firmó una carta de intención con el FMI, los entonces secretario de hacienda y director del Banco Central están presentes para el

¹⁸ Tómese en cuenta que, en 2013, el BANXICO se declaró fiduciario del Fondo Mexicano del Petróleo. Es decir, que esta reforma permite aceptar préstamos extranjeros y *empeñar* en garantía los ingresos petroleros.

anuncio. En 1984 se firma otra carta de intención; un año después se otorga autonomía al BANXICO, facultándolo a trabajar con el FMI. Un ejemplo de presión económica: en 1999 se reforma la ley para que el BANXICO pueda extraer dinero de la Tesorería de la Federación, para sanear la quiebra bancaria de 1995.

Instituto Federal de Acceso a la Información

a) Fase de crisis de una función estatal. En opinión de Acuña (2018), se ejerció una considerable presión social sobre el sistema político para expedir una inédita ley de transparencia. Todo inició en un seminario nacional denominado “Derecho a la información y reforma democrática”, convocado por la Universidad Iberoamericana y diversas fundaciones, celebrado en mayo de 2001, en Oaxaca. Convergieron diversos periodistas y académicos como Jenaro Villamil, Ernesto Villanueva, Issa Luna y Jorge Islas, entre otros. Decidieron que era necesario impulsar una ley en materia de transparencia, de manera que el grupo, conocido desde entonces como Grupo Oaxaca (en lo sucesivo GO), diseñó un anteproyecto de ley y sus integrantes acudieron a la Cámara federal de diputados para improvisar una labor de cabildeo. En efecto, tuvieron cierta aceptación para que, junto con más académicos y periodistas que se fueron sumando al proyecto, los coordinadores de bancada de los partidos de oposición decidieran impulsar el anteproyecto de ley.

Al decir de Escobedo (2002), el gobierno de Fox entró en una auténtica crisis de respuesta ante la presión social del GO. En relato de este autor, la dinámica entre el gobierno y el mencionado grupo fue de franca confrontación, es decir, el régimen se sintió amenazado por esta movilización de periodistas y académicos que impulsaban una ley que obligara al régimen a transparentarse. De manera constante, el GO logró desactivar las

intentionas del gobierno por descarrilar su propuesta e imponer un contraproyecto de ley oficialista. En estas escaramuzas, el papel de los legisladores de oposición fue fundamental, al arropar y presentar como suya la iniciativa del GO. Al paso de algunas semanas, el gobierno tuvo que mandar su propia iniciativa a la Cámara de diputados, donde se estableció una mesa de negociación entre legisladores y representantes del GO para diseñar una iniciativa final que satisficiera a ambas partes. Finalmente esto se logró y así pasó al Senado para su aprobación, donde no hubo cambios al texto negociado, expidiéndose la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002.

De lo anterior se desprende que la presión social sirvió para colocar en el plano jurídico una función inédita hasta entonces: la transparencia. La presión fue tal que logró colocar a esta función, de inicio, fuera del ámbito de control directo del ejecutivo, como pretendía el régimen, es decir, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Acuña, 2018); esto hubiera sido lo común atendiendo a todos los antecedentes de OCAs, sin embargo inició su existencia como un órgano ya descentralizado, como veremos a continuación.¹⁹

b) Fase de descentralización. En el año 2002 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En ella, el artículo 33 estableció: "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de

¹⁹ Para una teoría más elaborada de crisis, véase Sánchez (2009), quien, a grandes rasgos, indica que la creación del IFAI, junto con otros organismos mexicanos del siglo XXI, corresponde a un necesario cambio del modelo institucional de lealtades a uno racional de capacidades.

promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre las negativas de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”. Aquí nos encontramos, pues, ya en fase de descentralización, en que se crea una ley orgánica para atender una función estatal. Como se verá más adelante, su nacimiento prematuro no permitió ver a los actores políticos que lo que se debió crear era un sistema, y no solamente un órgano. De cualquier manera, la ley previó que correspondía exclusivamente al Ejecutivo nombrar a los 5 integrantes de este instituto, así como a los miembros del Consejo Consultivo (una instancia cosmética de inclusión de la sociedad civil).

c) Fase de observación. Como destaca Acuña (2018), los primeros años de existencia del IFAI se enfocaron en crear una incipiente autonomía frente al régimen que, a despecho, lo vio nacer. La emisión de su reglamento interno fue uno de esos ejercicios. La fracción V del artículo 37 de su ley orgánica sólo le facultaba a emitir recomendaciones, del mismo tipo no vinculatorio que las de la CNDH. No obstante, la observación ejercida sobre este órgano fue vasta desde el terreno académico, aunque las disertaciones se desarrollaban más en el terreno de la democratización, políticas públicas y rendición de cuentas, que en proponer cambios al diseño jurídico. Si bien el IFAI puede considerarse un triunfo de la presión social, sus primeros años de vida fueron un triunfo del régimen, pues logró neutralizarlo como amenaza real de transparencia.

d) Fase de otorgamiento de autonomía constitucional al órgano. El 20 de julio de 2007 se publicaron las reformas al artículo 6º constitucional, enfocadas exclusivamente al derecho a

la información pública, es decir la que esté en poder de las autoridades. Atípicamente, no se denominó específicamente un OCA para atender esta función (posiblemente en esto ya se reflejaba el problema pendiente de crear antes un sistema), de manera que la fracción IV simplemente decía: “Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante *órganos u organismos* especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”. El nombre específico del órgano se dejó a nivel legal, en el artículo 3 de su ley orgánica: “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”. Nótese que se agregó al nombre la función de proteger datos, de manera que sobre la marcha ya se incorporaban más funciones.* Por otro lado, el segundo artículo transitorio del decreto de modificación constitucional, siguiendo la ya mencionada tradición centralista de los OCAs, imponía a los congresos de las entidades federativas la obligación de expedir sus respectivas leyes de transparencia, siguiendo los lineamientos de la CPEUM.

Si bien la reforma constitucional establecía que las violaciones en materia de transparencia serían sancionadas “conforme a las leyes”, la ley orgánica del IFAI no fue modificada en este sentido, persistiendo el esquema de recomendaciones. Incluso el artículo 63 remitía a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, en caso de violaciones a la ley de transparencia. De esta manera, dejando sin dientes al IFAI, se *cumplía* con el mandato constitucional.

e) Fase de constantes reformas constitucionales y legales. Por supuesto, se han registrado numerosas modificaciones constitucionales y legales en materia de transparencia y protección de datos. Destaca un retroceso en 2010, pues la ley se reformó para quitar el

nombre del IFAI de todo su texto, para mencionarlo sólo como “instituto” u “órgano garante”. Hubo una reforma significativa en diciembre de 2012, iniciada en la cámara de diputados, cuando recién Peña Nieto asumía el cargo de presidente de la República. Curiosamente, en ese mismo diciembre, el senado fue cámara de origen para más reformas constitucionales en la misma materia, que se publicaron hasta febrero de 2014, modificando 10 artículos constitucionales. En 2015, de plano se expidió una nueva ley orgánica, denominada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; por supuesto se rebautizó al OCA, ahora se llama “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”. Como este nuevo nombre sugiere, la ley prevé, por fin, en el título segundo, un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Este sistema se integra por el INAI, sus homólogos del nivel local, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto de Estadística, Geografía e Informática.

Actualmente, la CPEUM no menciona por su nombre al INAI, solamente se le refiere como “órgano garante”. Esto es comprensible porque el objeto del precepto constitucional es establecer un sistema, no un órgano; el INAI es solamente el ente que coordina el sistema, pero no es el sistema. En lo que a sanciones se refiere ha habido cambios: actualmente la CPEUM establece que las resoluciones del órgano garante son vinculatorias, definitivas e inatacables; para rematar, la ley orgánica por fin establece sanciones que comprenden amonestación pública y multa por hasta 1500 veces el salario mínimo a los sujetos infractores. En resumen, ha habido reformas constitucionales en 2013, 2014 y 2016, cada una con su respectiva repercusión en la ley orgánica.

f) constantes presiones económicas, políticas y sociales. Como ya se comentó, la mayor presión que se ha ejercido fue de tipo social, para que el Estado reconociera a la transparencia como una de sus funciones. Esta misma presión se ejerció en la fase de descentralización, cuando el GO incidió en el diseño de la primera ley de transparencia. Luego se presentó una fase de escasa pero constante presión académica, propugnando por transformar al IFAI en un sistema democrático de rendición de cuentas; esto se ha cumplido sólo parcialmente, pues el sistema de partidos ha logrado diseñar un régimen jurídico que aún mantiene bajo control judicial las acciones del sistema de transparencia. En efecto, es recurrente que los sujetos obligados (generalmente actores políticos) acudan al juicio de amparo para no divulgar los datos solicitados.

Por otra parte, en el desaguado de las reformas de diciembre de 2012, se percibe claramente un jaloneo político entre diputados y senadores, marcado por el inicio de un sexenio presidencial; esto es evidencia de presiones políticas, emanadas de un régimen presidencialista, que inciden en el diseño jurídico del OCA. Finalmente, si bien la designación de comisionados ahora le corresponde por entero al Senado (con posibilidad de un solo veto presidencial por cada comisionado designado), el control ha pasado del Ejecutivo al Senado, que sigue siendo un escenario de negociaciones partidistas, por lo que la designación sigue siendo política de origen.

Instituto Nacional Electoral

a) Fase de crisis de una función estatal. Como señala Moreno (2014), las luchas sociales en el México posrevolucionario datan de mediados del siglo pasado, con los movimientos

obrero, magisterial y de médicos, todos ellos entre 1956 y 1965; ello aunado al contexto de Guerra Fría y el fortalecimiento de los partidos de espectro socialista tras el triunfo de la Revolución Cubana, obligaron al presidente López Mateos a introducir, vía el Congreso, la primera reforma electoral del México posrevolucionario, en la cual se introdujo la figura de diputados de partido, con el claro propósito de controlar a la oposición ofreciendo algunas posiciones políticas. Según dicho autor, la conducta del régimen mexicano entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado fue un intento de “modernización sin democratización” (*ibid.*, p. 153). Asimismo, afirma que la reforma electoral de 1977 fue consecuencia directa del déficit de legitimidad con que llegó el presidente José López Portillo al poder (*idem*). Como se ha mencionado (Aguilar, 2010), las presiones económicas sobre el Estado mexicano desde finales de la década de los setenta, ya habían derivado en crisis de legitimidad.

Ya entrando en un contexto inmediatamente previo a la creación del IFE, si bien para Moreno (*ibid.*, p. 158) y Ackerman (2007, p. 49) es indudable que hubo fraude en la elección presidencial de 1988, y con ello quedaría demostrado el déficit de legitimidad de la función electoral realizada por el gobierno, a través de la Dirección General de Elecciones, dependiente de la Secretaría de Gobernación, lo cierto es que ese fraude resulta legalmente indemostrable dada la formalización del resultado oficial y la destrucción de la evidencia que pudiera contrastarlo. No obstante, desde dicho proceso electoral quedó configurado el que sería el primer enemigo político de Salinas: el Frente Democrático Nacional (FDN), formado por expriistas y partidos de oposición. En opinión de Ackerman (*ibid.*, p. 49) tres de estos partidos fueron rápidamente cooptados por el régimen, de manera que la cabeza de ese frente, Cuauhtémoc Cárdenas, fundó el Partido de la Revolución Democrática sólo con la corriente de expriistas y otro partido de oposición, de esta manera

el principal enemigo político de Salinas pasó a llamarse PRD, partido que resultó excluido de la mesa de reforma electoral de 1989, que habría de emitir el antecedente orgánico de la función autónoma electoral.

b) Fase de descentralización. Según Ackerman (2007, p. 54), la alianza de facto PRI-PAN desahogó los trabajos de negociación y redacción de las reformas constitucionales y legales en materia electoral; el primer resultado fue la reforma constitucional publicada en 1990, quedando el artículo 41 como sigue: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley”. Sólo se previó de manera genérica un “organismo público”, que sería autoridad en la materia electoral; es decir, a nivel constitucional no se creó un órgano electoral específico, sino que se declaró una función estatal electoral. La creación, nominación y diseño del órgano se dejó para un segundo tiempo, el de la ley orgánica, cuando bastaba la mayoría simple del PRI para aprobarla. Así se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo COFIPE) cuyo artículo 68 estableció: “El IFE, depositario de la autoridad electoral, es responsable de la función estatal de organizar las elecciones”. A pesar de que, en la Constitución, se indicó que sería “autónomo en sus decisiones”, la integración detallada en el COFIPE de 1990 no desahogó este mandato, incluso le permitió al régimen priista tener mayoría a través de diputados, senadores y el propio secretario de gobernación, como integrantes y presidente, respectivamente, del Consejo General del IFE. De cualquier manera, lo que está fuera de duda es que el IFE, como órgano electoral y con ese nombre, se creó en 1990, en una ley orgánica y en el contexto de una crisis del régimen autoritario priista.

c) *Fase de observación.* El IFE habría de ser puesto a prueba en la elección intermedia de 1991. Los resultados para el régimen no pudieron ser mejores: el PRI se llevó 31 senadores, el PAN 1; en la Cámara de diputados el PRI se llevó 320 de 500 espacios, el PAN 89. La coalición de facto PRI-PAN podía realizar todas las reformas constitucionales y legales que deseara. Desde la perspectiva de las élites partidistas, el *experimento IFE* era todo un éxito.

La reforma electoral de 1994 es atípica en varios sentidos, no sólo es la única ocasión que en un sexenio se realizan dos reformas electorales mayores,²⁰ sino que también fue precedida por la única ocasión en que fue asesinado un candidato presidencial del partido hegemónico. La negociación de la reforma electoral ya estaba en curso desde inicios de ese año, fue apurada por el contexto de presión social, nacional e internacional, derivada del alzamiento del Ejército Zapatista. De cualquier manera, el asesinato de Colosio fue el acabose de cualquier intento de regateo al régimen; los principales partidos políticos y sus candidatos ya habían firmado desde enero el Acuerdo Nacional por la Paz, la Democracia y la Justicia, comprometiéndose, entre otras cosas, a acordar una reforma electoral antes de las elecciones de agosto de ese año. El asesinato del candidato presidencial prácticamente cerró las negociaciones, y en abril de 1994 se publicaron las reformas constitucionales. El artículo 41 rezaba: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...” Sin embargo, en la reforma al COFIPE se detallaba que en la integración de su órgano de dirección todavía estarían diputados, senadores y el secretario de gobernación como presidente. Es decir, se trataba de un órgano autónomo nominal, sólo de membrete. Para abonar lo anterior, todos los

²⁰ En el sexenio de Vicente Fox se realizaron incluso tres reformas electorales, pero de menor trascendencia.

“consejeros magistrados”²¹ nombrados en 1990 fueron removidos de su cargo, a pesar de que expiraba hasta 1998; los nuevos consejeros magistrados recibieron un nombramiento temporal, que fue ratificado hasta agosto de 1994, cuando ya habían pasado las elecciones y triunfó el PRI. En opinión de Ackerman (2007), con esta reforma el IFE “permaneció siendo fundamentalmente lo mismo y seguía bajo el control del PRI-gobierno” (p. 70).

d) Fase de otorgamiento de autonomía constitucional al órgano. Puede parecer que desde 1994 ya existía el OCA electoral, pero viendo con detenimiento destaca que, en el andamiaje jurídico de ese año, el IFE podía ser modificado en la integración de su órgano directivo, estructura orgánica fundamental e incluso ser remplazado por otro instituto, todo a nivel de ley, pues la Constitución sólo preveía que debía existir un órgano electoral, dejando al nivel legal demasiados detalles. En 1995 y 1996 el gobierno condujo una mesa de reforma electoral, en la que participaron prácticamente todos los partidos políticos; si bien al final el PRI modificó unilateralmente y aprobó con su mayoría las reformas al COFIPE, eran necesarias dos terceras partes para las modificaciones de nivel constitucional. Finalmente, el 22 de agosto de 1996 se publicaron las reformas constitucionales, quedando el artículo 41 como sigue: “El IFE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño... El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de

²¹ Los *consejeros magistrados* son el antecedente de los actuales consejeros ciudadanos. En 1990 coexistían en el Consejo General del IFE con los *magistrados*, que eran representantes del senado, de los diputados y de los partidos, en una proporción de 6 consejeros magistrados y 5 magistrados, total de 11.

mando entre éstos.” También se previó a nivel constitucional que los consejeros serían elegidos por las dos terceras partes de los diputados federales, a propuesta de los grupos parlamentarios; que durarían siete años en el cargo; que estarían sujetos a régimen de responsabilidad de servidores públicos; que tendrían sueldo igual al de ministro de la Suprema Corte; pero se deja expresamente a nivel legal lo relativo a los requisitos de elegibilidad de los consejeros.

Existe en la academia cierto consenso de que esta reforma constitucional fue un gran avance en materia electoral, incluso democrática, y que marca el nacimiento del IFE como OCA. En efecto, al quedar expresamente reconocido en la Constitución el nombre del órgano, así como la integración de su instancia de toma de decisiones, el estatus jurídico de los consejeros y sus emolumentos, deja de ser un instituto de nivel legal para ser uno de nivel constitucional. Amén de lo anterior, por fin se excluyó de su integración al secretario de gobernación, y los representantes del poder Legislativo y partidos perdieron el derecho a voto. En este contexto, una vez más, se purgó el órgano de dirección, todos los magistrados fueron removidos y se nombraron nuevos consejeros ciudadanos según el nuevo mecanismo constitucional; sólo un hombre resistió esta purga: José Woldemberg, propuesto por el PRI para ser consejero ciudadano presidente del nuevo OCA. Otros nombres de esa primera generación de consejeros del IFE también tenían una clara filiación partidista: Juan Molinar Horcasitas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa... Así inició la época del intento de ciudadanización del IFE.

e) Fase de constantes reformas constitucionales y legales. Es natural que un orden jurídico se actualice, que las instituciones se adapten a los nuevos tiempos, pero el caso del IFE, y del orden electoral mexicano en general, es inquietante en cuanto al número de reformas

sufridas. En el sexenio de Vicente Fox se registraron tres reformas: la primera en 2002, que estableció la famosa cuota de género; así el artículo 175a del COFIPE estableció como obligación, para los partidos, un máximo de 70 por ciento de candidaturas propietarias a diputados y senadores para un mismo género; dicho de otra forma, las candidaturas para mujeres debían oscilar entre un mínimo de 30 por ciento y un máximo de 70 por ciento. En el 2003 se reformó el COFIPE para flexibilizar los requisitos para establecer agrupaciones políticas nacionales, en lo que pareció un favor para que la lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, pudiera usar su estructura para constituir un partido político. En el 2005 se reconoció el derecho a votar de los mexicanos residentes en el extranjero, pero solo en las elecciones presidenciales.

En el sexenio de Felipe Calderón se registró una reforma electoral de gran alcance. El COFIPE fue prácticamente rediseñado, destacando los siguientes puntos: Se establecieron obligaciones de transparencia para los partidos; se prohibieron las afiliaciones corporativas; se redujo el tiempo de campaña electoral para todos los cargos; se prohibió la propaganda gubernamental durante campañas y se redujo considerablemente su presencia fuera de ellas; el IFE se definió como la única autoridad que asignaría tiempos del Estado, para fines electorales, en medios de comunicación; se creó la contraloría general del IFE, para auditorías y fiscalización internas; se adicionó un capítulo al COFIPE para sustanciar procesos disciplinarios internos, así como faltas por parte de particulares, como partidos y concesionarios de medios.²²

La última gran reforma electoral fue en el sexenio de Enrique Peña, en 2014, en el marco del PPM. La reforma fue tal que el COFIPE quedó abrogado. Su contenido se dividió

²² Durante el proceso electoral del 2006, el IFE careció de marco jurídico para sancionar los polémicos actos de campaña negra, cometidos por medios y particulares.

en dos nuevos cuerpos legales: lo relativo a los partidos se plasmó en la Ley General de Partidos Políticos, mientras la parte propiamente orgánica del IFE se plasmó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo LGIPE). En dicha ley se cambió el nombre del IFE a Instituto Nacional Electoral (INE). La nota distintiva de esta reforma fue su tendencia centralista, pues ahora el instituto es el que designa a los consejeros de los órganos electorales en cada entidad federativa.²³ Además puede atraer la organización de elecciones locales si el OPLE lo pide, o lo solicitan tres consejeros del INE si, a su juicio, no hay condiciones suficientes en la entidad federativa.

Queda por ver si el actual presidente, que por primera vez no es del PRI ni del PAN, continúa o no con la práctica sexenal de impulsar alguna reforma electoral.

f) constantes presiones económicas, políticas y sociales. Esta no es propiamente una fase, sino el escenario en que se diseña cada OCA; incide de forma permanente, aunque en grado variable, sobre cada una de las fases ya mencionadas. Como ya se ha comentado, las presiones sociales sobre la legitimidad del régimen, así como sobre la credibilidad de la función electoral, han estado presentes de forma constante durante la creación y el rediseño del órgano electoral. Ackerman afirma (2007, p. 61) que la reforma electoral de 1990 fue una maniobra de Salinas de Gortari para eliminar al Congreso como órgano calificador de las elecciones federales, pues la mayoría oficialista estaba en declive, para transferir esa facultad a una nueva instancia, bajo un diseño jurídico que le dio control total al PRI. Esto implicaría, a la larga, un desgaste para el órgano electoral. Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2003), el IFE fue la tercera opción mejor

²³ Ahora se llaman Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs); sin embargo, la inercia caciquil de los gobiernos estatales ha permitido una prolongada dilación en la implementación de estos órganos.

calificada en confianza, con 7.64, sólo detrás de la iglesia y los maestros;²⁴ pero la cada vez mayor falta de credibilidad en la función electoral ya no afectó directamente al régimen en turno, como pasaba antes de 1990, sino al propio órgano electoral. Posiblemente la sobrecarga de reformas electorales responde a un sistema político que, a pesar de la alternancia o tal vez por ella, traslada a las urnas el debate y consecuente resolución de prácticamente cualquier problema. En efecto, si no hay políticas públicas en el sentido actual del concepto, todos los problemas públicos deben ser resueltos por el régimen en turno, y las urnas se convierten en el único mecanismo de presión que tiene la sociedad para hacerse escuchar. Es la democracia procedimental más rudimentaria. Parece que el IFE, diseñado como estaba, deliberadamente se constriñó a una función meramente electoral, sin abonar realmente a la ampliación y consolidación de la democracia.

De forma tangencial a la materia electoral, las constantes privatizaciones y nacionalizaciones de la banca en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, sólo demostraron la improvisación del régimen en turno ante la crisis financiera.²⁵ El colapso de 1994, con los famosos errores de diciembre, fue el marco económico para la reforma electoral de 1996, que convirtió al IFE en OCA.

A partir del año 2000 se ha mantenido un ritmo de crecimiento, un tanto bajo pero constante, del PIB, y la paridad peso-dólar se ha deslizado inexorable pero gradualmente; el único atisbo de crisis financiera en este siglo ha sido el comienzo del agotamiento de fuentes de hidrocarburos. Si se quiere buscar presiones económicas para las reformas

²⁴ El estudio “El IFE en la opinión pública”, mandado a elaborar por la Cámara de diputados, reporta que la credibilidad del IFE llegó a un máximo de 93 por ciento en el año 2000, para desplomarse al 74 por ciento dos años después, por dos casos específicos: amigos de Fox y las multas al PRI-Partido Verde. Para el año 2006 la credibilidad era sólo de 50 por ciento; cabe destacar que los mayores índices de desconfianza se presentan en gente con altos niveles de estudios y que leen periódicos.

²⁵ Ciclo que terminó, por cierto, con el otorgamiento de autonomía al BANXICO, lo que parece demostrar que la creación de este OCA tuvo la clara intención de atender y finalizar una crisis.

electorales de este siglo, deben buscarse en el sector concesionado de telecomunicaciones, que han ejercido presiones constantes para evitar ceder *sus* espacios a pautas electorales oficiales, así como para seguir vendiendo indiscriminadamente espacios publicitarios con fines electorales, como se vio en la reforma electoral de 2007, en que presentaron su apetito económico como “libertad de expresión”.

Las presiones más obvias sobre la vida del órgano electoral han sido políticas, más específicamente de los agentes de partidos. Como relata Becerra (2000), se llegó a un momento en que se renunció a cualquier intento de ciudadanizar al IFE, para establecer una dinámica de mínima satisfacción en el reparto de cuotas de partidos, para la elección de consejeros; visión que comparte Schedler (*apud* Ackerman, 2007, p.83). La presión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se hizo patente entre los años 2003 y 2006, para que se les otorgara el registro como partido, permitiéndoles un curioso caso de existencia paralela o doble rol, pues los mismos recursos humanos operaban como sindicato y como partido; la actuación de esta estructura bien pudo definir la elección presidencial del 2006, que terminó con una diferencia de 0.54 por ciento entre el primero y el segundo lugar.

IV. ¿CUÁL AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO?

Hasta ahora se ha manejado un enfoque eminentemente jurídico-descriptivo, en el que se percibe a los OCAs como un fenómeno cuya existencia se autojustifica por el simple hecho de ser parte del orden constitucional y legal. Con el afán de aportar algo nuevo al estudio de los OCAs, se intenta a continuación un análisis de sus implicaciones teóricas desde perspectivas politológicas, sociológicas, administrativas y filosóficas, por supuesto de la mano de diversos autores.

13. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y DIVISIÓN DE PODERES

El primer punto que destaca es la relación de los OCAs con la teoría de la separación de poderes. Como ya se comentó en los primeros capítulos, los OCAs se inscriben en un sistema de Estado constitucional de derecho, el cual tiene como uno de sus pilares la división de poderes. Como es sabido, la división de poderes tiene sus raíces en la doctrina liberal, que postula al individuo como racionalmente egoísta; es este egoísmo el que debe ser controlado, pues tiende, por naturaleza, a anteponer el interés particular al general, así como a acumular poder. En palabras de Rousseau: “Así como la voluntad particular obra sin cesar contra la general, así el gobierno ejerce un continuo esfuerzo contra la soberanía. A medida que este esfuerzo aumenta, la Constitución se altera, y como no existe otra voluntad de cuerpo que resistiendo a la del príncipe sostenga el equilibrio, resulta que tarde o temprano ésta oprime a aquélla rompiendo el contrato social... Existen dos vías o medios generales por los cuales un gobierno degenera, a saber, cuando se concentra o cuando el Estado se disuelve.” (1969 [1762], p.46). Asimismo, John Locke (1997[1690]) da su

aprobación a la división de poderes al afirmar: “Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan en distintas manos, según acaece en todas las monarquías moderadas y bien ajustados gobiernos, el bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquél en quien reside el poder ejecutivo” (p. 99).

Ahora bien, como ya se ha mencionado en capítulos previos, existe una corriente actual de pensamiento que, para justificar la existencia de OCAs y evitar el escollo de la división dogmática de poderes, ha preferido usar, casi a manera de comodín, la palabra “competencia”. En este sentido, Melgar (2016) hace una airada aclaración: “Si la denominación que se hace es de *funciones* en lugar de *poderes*, se entenderá la idea de que una de las tareas puede ser más relevante que las otras, en razón de las circunstancias o de los modos de organización del poder, sin que ello signifique una merma o un desdoro conceptual para otras formas de división. Vale por ello recordar la diferencia entre funciones, atribuciones y competencias.

“El conjunto de *atribuciones* que tiene un órgano del Estado y ejercita a través de *funciones* se denomina *competencia* y cada órgano tiene una función especial y preponderante. El Legislativo la de legislar, pero además puede tener funciones jurisdiccionales o de administración. *Los poderes pueden ejercer funciones de otros*. El Judicial funciones administrativas como designar a sus integrantes, administrar sus recursos materiales o manejar su presupuesto; en tanto que el Ejecutivo tiene facultad reglamentaria, conforme a los temperamentos constitucionales” (p. 121; las cursivas son mías).

La postura del autor recién citado es la de un abogado constitucionalista. Partiendo de la división tripartita de poderes, establecida en el artículo 49 de la Constitución mexicana, aclara a sus lectores que la función es la actividad preponderante que realiza un poder. Esta

actividad, al estar limitada por un marco constitucional, se traduce en un sistema de competencias entre los tres poderes, como reza el artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos...”²⁶

Dicho de otra forma, no puede haber función sin poder. Esto tiene perfecta coherencia con los artículos 39 y 40 que establecen que la soberanía es una y reside en el pueblo; así como que es voluntad de este constituirse en una república, compuesta de estados unidos en una federación.

Como se comentó en el capítulo I, la postura de la SCJN ha seguido el criterio minimalista, parte de que los OCAs ya existen en la Constitución y, sin entrar al debate de si su existencia es compatible con una división tripartita de poderes, se limita a hacer una suplencia de esfuerzo teórico, que debió hacer el Constituyente permanente, para justificar su existencia a posteriori; conducta inusitada para una institución que debería velar por el orden constitucional. En este sentido, autores como Caballero (2000) no tienen duda en postular que este tipo de fenómenos son propios de una evolución del constitucionalismo, en que el poder judicial asume el papel de poner al día el orden normativo. Esto último parece coincidir con la postura de Melgar, quien afirma que: “La separación de poderes no significa compartimientos estancos en que cada uno se amuralla para evitar relación o conexión con los otros. Por el contrario, el sentido último de la división tripartita a que aludía Montesquieu es la colaboración de las instituciones para cumplir con fines que resultan comunes y compartidos” (2016, p. 124). Sin embargo, una politóloga con estudios de filosofía opina distinto sobre esta dinámica de interacción entre legislativo y judicial:

²⁶ Nótese que, en caso de actividad de un poder fuera de su ámbito de competencia, no se considera acto de soberanía.

“...los tribunales se han reducido, ya no fallan sobre lo que hay que prohibir sino sobre lo que hay que hacer –en resumen, han pasado de una función limitativa a una función legislativa que usurpa la tarea clásica de la política democrática–. Si es verdad que el imperio de la ley es un pilar importante de la vida democrática, la gobernación de los tribunales es una subversión de la democracia. Invierte la subordinación esencial del poder judicial al poder legislativo, de la que depende la soberanía popular, y otorga el poder político a una institución no representativa.” (Brown, 2010, p. 57)

Como puede notarse, esta opinión es liberal y apela a la democracia en sentido material, no meramente procedimental. De cualquier manera, la división tripartita de poderes es una especie de dogma que descansa sobre tres pilares: *a)* evitar la concentración de poder; *b)* desprender el poder político de la soberanía popular, y; *c)* fragmentarlo procedimentalmente en legislativo, ejecutivo y judicial. Los dos primeros incisos son un lugar común en los filósofos políticos liberales de los siglos XVIII y XIX; sin embargo en el punto tres hay una gran divergencia de opiniones. Para Locke, por ejemplo, los poderes se dividían en legislativo, ejecutivo y federativo, siendo este último el responsable de la política exterior. Para Rousseau, debía dividirse en legislativo, ejecutivo y censor, siendo este último una especie de órgano de control constitucional, atendiendo a las costumbres del pueblo.²⁷ Sin embargo, las constituciones liberales de los Estados-nación formados en esos siglos, se adhirieron a la célebre fórmula de Montesquieu. El tema de la división de poderes surgió, pues, en la filosofía política, y para ella, así como para la ciencia política del siglo XX, pareció ser un tema ya cerrado. Ya en el siglo XXI, Rosanvallon (2015) habría

²⁷ En México contamos con un antecedente constitucional de esta declarada naturaleza, en el Supremo Poder Conservador, plasmado en las Siete Leyes decimonónicas.

de proponer la *transparencia* como un cuarto poder constitucional.²⁸ Como ya se ha visto, en América Latina contamos con ejemplos materiales en la Constitución de Ecuador, que prevé al mismo nivel que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, la *función de transparencia y control social*, asimismo, la Constitución de la República bolivariana de Venezuela divide el *Poder Público Nacional* en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral. México no ha seguido la ruta de cambio político de estos dos países; es decir, no ha refundado su Constitución,²⁹ sino que sobre su texto de 1917 ha trabajado su ruta de alternancia partidista y gobierno dividido. En este marco, los OCAs surgen más como parches constitucionales, como soluciones de continuidad, que como soluciones de largo aliento.

Como se ha visto en el capítulo III, las atribuciones, funciones y competencias que distinguen a cada OCA mexicano, se han desprendido del ámbito del poder ejecutivo. Por tanto podemos afirmar que el reacomodo en la distribución de poderes ha sido en detrimento del Ejecutivo; más específicamente, ha pasado al poder legislativo, es decir a las bancadas de partidos, la designación y control de los agentes de OCAs. No obstante en esta dinámica destaca, como recién se comentó, que se designen funciones sin encuadrarlas dentro de algún poder. En esta ruta constitucionalmente desaseada han participado activamente los partidos, la SCJN y diversas instituciones del Estado mexicano. No obstante todo esto refleja un reacomodo del sistema político, en que los OCAs surgen no sólo como arenas de negociación entre partidos, sino para desempeñar actividades para las que los poderes del Estado ya no están legitimados; es decir, los OCAs absorben el desgaste político que debería recaer, por técnica constitucional, en algún poder.

²⁸ Para una crítica axiológica de la transparencia, véase Byung-Chul (2013).

²⁹ Según Linz (2006), la nueva Constitución es indicativa de un nuevo régimen, por lo que el caso mexicano no sería tal.

Para Rosanvallon (2006) está claro que la división y ejercicio de poderes constitucionales es un modelo bastante limitado, que apenas se ocupa de la legitimidad del ejercicio del poder, pero no de su democratización. Como afirma: “El principio electoral de construcción de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana frente a los poderes vienen históricamente de la mano” (p. 221). Para este autor es preciso centrar los nuevos estudios politológicos, ya no en la legitimidad, sino en la confianza que sienten los ciudadanos hacia sus autoridades, incluyendo un componente eminentemente ético. Para lograr lo anterior propone una *contrademocracia*, que consiste básicamente en un proceso permanente de institucionalización de expresiones ciudadanas de desconfianza. Propone tres funciones principales: poderes de vigilancia, soberanía negativa y democracia del juicio; todas ellas apuntan a conferir atributos a los ciudadanos que les permitan interactuar de igual a igual con los poderes y, con ello, generar confianza; como dice el autor: “... pero esta noción de participación es más compleja. Combina tres dimensiones de la interacción entre el pueblo y la esfera política: la expresión, la implicación y la intervención” (p. 228).

Si bien el citado autor maneja indistintamente las categorías de pueblo y ciudadanía, resulta evidente que se refiere, en términos prácticos, a la sociedad civil, la cual podría aspirar a generar esta *contrademocracia* en la medida en que se desarrolle. Dicho de otra forma, la propuesta de Rosanvallon es para sistemas en que la sociedad civil ya esté bastante madura, situación que no parece reflejar el caso mexicano. En el caso de los OCAs, si bien son entes fuera de los poderes tradicionales, no por ello dejan de estar en la órbita del Estado. Son entes que potencialmente pueden estar al servicio de la sociedad civil o del gobierno. Si en algo ayudan las palabras de Rosanvallon al caso mexicano es en el sentido de que la sociedad civil puede aspirar a organizarse, para incidir en los OCAs a través de los

mecanismos de la contrademocracia. Por supuesto, lo que quedaría por dilucidar es qué segmentos de la sociedad civil podrían tener más ventajas para incidir en la actividad de estos órganos.

Para vincular el presente apartado con los OCAs estudiados, se presentan los siguientes cuadros.

CUADRO 3. ¿Los OCAs estudiados cuentan con competencia y funciones definidas a nivel constitucional?

| OCA | RESPUESTA | OBSERVACIONES |
|---------|-----------|---|
| INE | SÍ | |
| CNDH | SÍ | |
| BANXICO | SÍ | |
| IFAI | SÍ | La descripción de su competencia y funciones es la que más ha sufrido variaciones en comparación con otros OCAs. Esto se deriva de una transición gradual hacia un sistema en que el IFAI es un componente más. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4. ¿Los OCAs cuentan con un sistema constitucional de jerarquía horizontal entre ellos y con los Poderes?

| OCA | RESPUESTA | OBSERVACIONES |
|---------|-----------|---|
| INE | SÍ | |
| CNDH | NO | No cuenta con <i>ius imperium</i> (medidas coercitivas) para conminar a los sujetos obligados a cumplir sus resoluciones. |
| BANXICO | SÍ | La interacción es prácticamente nula con todos los OCAs. |
| IFAI | SÍ | |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5. ¿Cuenta con mecanismos de contrademocracia?

| OCA | RESPUESTA |
|---------|-----------|
| INE | NO |
| CNDH | NO |
| BANXICO | NO |
| IFAI | NO |

Fuente: Elaboración propia.

14. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA

Como se mencionó, los OCAs mexicanos surgen en un contexto democrático procedimental, más específicamente, de apertura a la competencia real de partidos. El OCA que estudiamos más ampliamente, el INE, surgió precisamente para consumir un cambio político (Cuadro 1), que resultó de alternancia partidista; y a lo largo de este nuevo régimen de alternancia se han generado numerosos OCAs. Sin embargo, dados sus procesos de creación y modificación, en que los protagonistas del cambio han sido claramente agentes de poder, de partidos y de intereses políticos y económicos, es decir de élites, es pertinente detenerse aunque sea un poco a mirar las perspectivas teóricas sobre la democracia.

El concepto de poliarquía de Dahl (2009) es célebre en politología, pero si bien él maneja un concepto muy general de democracia: “Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (p. 13), maneja una propuesta esencialmente procedimental, en la que en el extremo antidemocrático está una élite que gobierna sólo para sus intereses, mientras en el extremo democrático está un sistema en que ciudadanos iguales compiten por representar los intereses de la mayoría. Es procedimental porque su objeto consiste en explicar la transición de un régimen antidemocrático a otro democrático. Entre “algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes”, menciona 20. Comparte con Linz (2006) el tinte de recetario para la democracia, que pareció ser el sesgo privativo de la politología norteamericana del siglo pasado. Por su parte, Sartori (2002) considera que la democracia se debe entender en tres tiempos: *a*) como forma de legitimación; *b*) como sistema de ejercicio del poder, y; *c*) como ideal (p. 29). En cuanto al inciso *c*) declara sencillamente

que es normal que nunca se alcance, pues, en caso de realizarse, dejaría de ser ideal (p. 31). Ahora bien, May (*apud* Morlino, 1998), dice que “la democracia es aquel régimen político que postula una necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos” (p. 80).

Como puede notarse, en estas definiciones priva una preocupación por establecer líneas de correspondencia entre los actos de gobierno y los gobernados. Que el gobernante responda a los intereses del ciudadano es el ideal liberal decimonónico. A finales del siglo XX Sartori todavía afirmó: “Hoy la *democracia* es una abreviación que significa *liberal-democracia*” (2002, p. 29) y “La única democracia que existe y que merece ese nombre es la democracia liberal” (*ibid.*, p. 31). Tal vez el último gran esfuerzo filosófico, puramente liberal, por actualizar sus añejos principios con el vertiginoso siglo XX fue el de John Rawls, pero en su famosa *Teoría de la justicia* (1995) no se ocupa de formas de Estado, de gobierno ni de la democracia, sino de la formación anímica y racional³⁰ del individuo que habrá de participar en una sociedad liberal; como el autor dice: “Mi propósito es elaborar una teoría de la justicia que represente una alternativa al pensamiento utilitario en general y, por tanto, a todas sus diferentes versiones” (p. 34). La filosofía liberal más acabada del siglo XX ignoró, pues, las construcciones sociales, para centrarse en el individuo.

El otro gran esfuerzo liberal-racional del siglo XX es el modelo de política deliberativa de Jürgen Habermas, que pretende combinar el liberalismo con la teoría marxista. Este autor “... ha desarrollado un modelo normativo de democracia que incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones: el modelo de la política deliberativa, que responde a un propósito no disimulado de extender el uso público de la palabra y, con ello, de la razón práctica a las cuestiones que afectan a la buena ordenación

³⁰ Formación ética me parece un adjetivo bastante impreciso para la doctrina de Rawls.

de la sociedad” (Habermas *apud* Velasco, 1999b, p. 15). El espacio público es, para la teoría de la acción comunicativa, el baluarte democrático de la sociedad frente al poder político y el mercado; es una arena en que todos los ciudadanos dialogan como iguales y exponen sus necesidades e intereses, para ser tomados en cuenta y exponer sus conclusiones a los interlocutores políticos y económicos.

También hay una corriente existencialista que propone revisar el concepto de democracia, identificando una existencia colectiva a partir de la experiencia individual. Así, Nancy (2010) considera que “La esfera de lo común no es una: se constituye de múltiples acercamientos al orden del sentido –en el que cada género es en sí múltiple, como en la diversidad de las artes, en la de los pensamientos, de los deseos, los afectos, etcétera –. Lo que “democracia” significa aquí es la admisión –sin presunción– de todas estas diversidades en una “comunidad” que no las unifica, sino que despliega su multiplicidad y, con ella, el infinito en que constituyen las formas innombrables e interminables” (p. 77).

Por supuesto, también está la crítica neomarxista. Para Ross (2010) “La democracia se ha convertido en una ideología de clase que legitima los sistemas que permiten a una cantidad de individuos muy reducida gobernar –y gobernar sin el pueblo–; de sistemas que parecen excluir cualquier posibilidad que no sea la reproducción hasta el infinito de su propio modo operativo... Imponer la idea de que el mercado es una evidente condición previa de la democracia, y de que la democracia recurre inexorablemente al mercado, constituye una rotunda victoria” (p. 101)

Parece que estamos en un diálogo de sordos, pero en este momento viene bien citar a Ranciére (2010) quien afirma: “pienso que lo propio de las nociones políticas no es que sean más o menos polisémicas, es que son el objeto de una lucha. La lucha política es también la lucha por la apropiación de las palabras... es necesario saber lo que se hace al

desencadenar esta palabra, qué fuerza se arma o desarma, ése es el problema para mí.” Y a continuación da su concepto igualitario de democracia: “...lo que quiero decir es que la democracia, en el sentido de poder del pueblo, del poder de aquellos que no tienen ningún título particular para ejercer el poder, es la propia base de lo que hace la política pensable” (pp. 82-83). En otras palabras, el objeto de la democracia consiste en la distribución del poder.

¿Los OCAs mexicanos son democráticos? Como se podrá haber notado, los conceptos de democracia de la politología del siglo XX, son propios de sistemas políticos nacionales; no resisten una perspectiva internacionalista, por no decir mundial. En este sentido, Matute (2015) comenta que los poderes tradicionales de los Estados actúan conforme a valores y criterios nacionales, mientras los OCAs responden a valores y criterios internacionales (p. 21). Por supuesto, esta postura parte de una necesidad de legitimar el déficit democrático de los OCAs en cuanto a la elección de sus agentes directivos, y que les ha valido ser conceptualizados en la academia como *organismos no mayoritarios*, como se ha mencionado previamente. Sin embargo, no es solamente que la elección de estos agentes escape a los clásicos mecanismos de control electoral,³¹ sino que la particular elección misma de los aspirantes a agentes de OCA es otro filtro que escapa al control popular. En todos los casos de OCAs mexicanos, excepto la UNAM,³² la elección de sus agentes directivos no pasa por el voto popular. Generalmente es una comisión legislativa la que recibe propuestas del titular del Ejecutivo y, ya sea por mayoría simple o calificada, se eligen los nombres de los nuevos agentes directivos.³³ A pesar de que los OCAs cuentan,

³¹ Siendo el mayor déficit el de ratificación-reelección en el cargo mediante voto popular.

³² Para Caballero (2000), la UNAM no es OCA, sino órgano descentralizado por materia educativa.

³³ Estos agentes pueden denominarse consejeros, magistrados, comisionados, gobernador, etcétera, según el artículo a aplicar.

generalmente, con un órgano superior de toma de decisiones con estructura colegiada, siempre hay un *primero entre pares* que funge como titular del OCA. El marco constitucional y legal suele atribuir un excesivo caudal de atribuciones a esta figura presidencialista; en efecto, este titular ejerce en el interior del OCA funciones materiales que corresponden a un titular de poder Ejecutivo en el sistema político; incluso, generalmente, puede ser reelegido por sus *pares* como titular por un segundo período. Si bien le rinde cuentas en primera instancia al órgano colegiado de dirección, esto es más bien un acto simbólico; para auténticos casos de rendición de cuentas el órgano legislativo que lo designó debe hacerlo comparecer, con la posibilidad de removerlo, al igual que a sus pares.

Entonces, la relación entre los OCAs y la democracia debe mirarse en dos momentos. Uno es el de la designación de sus agentes, que es claramente antidemocrático y sujeto a procesos políticos partidistas en el Congreso y en el Ejecutivo. Invariablemente, el perfil técnico exigido a cada aspirante es filtrado y evaluado, con total discrecionalidad política, en el Congreso. Como se recordará lo relatado en el capítulo III, el proceso de designación de consejeros electorales en el IFE de finales de siglo pasado, terminó abortando por completo el proyecto de ciudadanización, optando por un descarado reparto de cuotas entre partidos, siempre teniendo en la mira el control de la mayoría en el Consejo General del IFE. El otro nivel en que debe mirarse la democracia en los OCAs es el papel que desempeñan dentro del Estado, lo cual trasciende el sistema estrictamente político, y debemos considerar también los sistemas económico y social, particularmente la relación con la sociedad civil.

Para vincular el presente apartado con los OCAs estudiados, se presentan los siguientes cuadros.

CUADRO 6. ¿Hay mecanismos de democracia directa para designar o remover a los agentes de OCAs?

| OCA | RESPUESTA |
|---------|-----------|
| INE | NO |
| CNDH | NO |
| BANXICO | NO |
| IFAI | NO |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7. ¿Ante qué instancia rinden cuentas?

| OCA | RESPUESTA | OBSERVACIONES |
|---------|---|------------------------------|
| INE | Cámara de diputados | |
| CNDH | Poder legislativo, ejecutivo y judicial | Debe rendir un informe anual |
| BANXICO | Senado | |
| IFAI | Cámara de diputados | |

Fuente: Elaboración propia.

15. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SOCIEDAD CIVIL

Concebir deontológicamente a la política como el reflejo fiel de lo social es el leitmotiv liberal. Resulta un lugar común para esta postura declarar que la política es liberal o no es política. Ya se bosquejó en el capítulo I la diferencia entre sociedad y sociedad civil, siendo ésta última una noción hegeliana, idealista, en que se postulaba un desarrollo del espíritu; sólo así tendría sentido distinguir entre una y otra. El sustantivo *Gesellschaft* (sociedad) tal vez debió considerarse para fines epistemológicos, mientras el adjetivo *Bürgerliche* (burguesa, civil) debió quedar como curiosidad filológica idealista. No obstante, el compuesto *Bürgerliche Gesellschaft* (sociedad civil) ha gozado de amplia aceptación en la sociología y politología de mediados del siglo XX, llegando a cierto desgaste y olvido a finales de tal siglo, recuperando relevancia a principios del siglo XXI, ya en una franca dinámica de altibajos en lo que se refiere a su pertinencia académica.

Una vez más, no hay definición ni concepto único de sociedad civil. Un punto de partida lo tenemos en Cansino (2016) quien menciona “Como sabemos, la sociedad civil es aquel conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la defensa y promoción de sus intereses... en sentido estricto no aspiran al poder político ni detentan una cuota del mismo. La *contrapartida* de la sociedad civil sería, en consecuencia la sociedad política, es decir, todas las instancias estatales, partidos políticos y, en el caso de un proceso revolucionario, las organizaciones político-militares” (p. 45, las cursivas son mías). Esta visión de *contrapartida* es magnificada por una corriente de autores que, adscribiéndose a una inspiración liberal, asumen el discurso generalizado de crisis del Estado de bienestar, del cual derivan que las políticas neoliberales permitieron un mayor empoderamiento de la sociedad civil, pues le permitió a los ciudadanos, en cuanto unidades del sistema, asumir más responsabilidad y protagonismo. Como bien observa Cansino (2010), esta visión es optimista: “la fórmula que sugiere (Pérez Díaz) es sencilla: a mayor Estado menor sociedad civil y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana el otro y a la inversa” (p. 195). Este aparente juego de suma cero queda lejos de ser eso, pues como dice Cansino: “con el neoliberalismo no se ha fortalecido la esfera pública ni tampoco ha sido devuelto el poder al conjunto de asociaciones sociales y voluntarias sino sobre todo ha sido cedido a una oligarquía financiera” (*ibid.*, p. 196).

¿Pero no acaso es inevitable que, ante la libre asociación y promoción de intereses, termine creándose una agenda oligárquica? En su conocida *Teoría de las esferas de la justicia*, Michael Walzer (1993) propugna que en la sociedad deban asignarse a los individuos iguales derechos, nunca iguales poderes ni bienes materiales. En otro texto, especializado en sociedad civil, el mismo Walzer (1990) afirma: “Las palabras sociedad civil nombran el espacio de asociaciones humanas no coercitivas y además el conjunto de

redes de relaciones –formadas por el bien de la familia, fe, interés e ideología– que llenan este espacio...” (p. 1). En este artículo el autor parte de la pregunta ¿cuál es el mejor escenario –político, social y económico– para lograr una buena vida? A continuación desarrolla lo que considera han sido las cuatro respuestas históricas a esta pregunta: la republicana, la socialista, la de libre mercado y la nacionalista. Evidentemente, todas tienen algún punto flaco, por lo que Walzer propone su concepto de sociedad civil como una quinta respuesta, así: “la buena vida sólo puede ser vivida en la sociedad civil, el reino de la fragmentación y el esfuerzo, pero también el de la solidaridad concreta y auténtica, donde cumplimos el imperativo de E. M. Forster, “sólo conecta”, y nos volvemos hombres y mujeres sociables o comunales” (p. 5). Se postula, además, que la sociedad civil define ella misma lo que debe entenderse por buena vida; también que es el puente entre el Estado y el mercado; asimismo se afirma que un Estado que no se pliega a la sociedad civil es totalitario. Se describe a la sociedad civil como el “escenario de escenarios” (*idem*), es decir, es el fondo imprescindible en que todo debe pasar, siendo su principal producto las *redes asociativas*, que se convierten en el punto de conexión con el Estado. No tiene inconveniente en adherirse al esquema endógamo del discurso liberal: “Sólo un Estado democrático puede producir una sociedad civil democrática y viceversa” (p. 9).³⁴ En clara relación al tema de este trabajo, Walzer propone la descentralización de funciones estatales, como parte de su receta para fortalecer las redes asociativas.

Habermas dice que la sociedad civil queda constituida por “esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que –junto con la cultura y con la personalidad– es la sociedad” (Habermas *apud* Fascioli, 2009, p. 38). En

³⁴ Todas las traducciones, es decir citas textuales, de este párrafo son de elaboración propia.

Habermas, la sociedad civil es la principal formadora de opinión pública y, con ello, es la que resguarda el espacio público de los intereses políticos y económicos. Como puede notarse, prevalece el *pecado original* liberal, que es el mismo que subyace en la división constitucional de poderes: la naturaleza egoísta del hombre; con ello, viene la necesaria contención de su insaciable sed de poder.

Retomando el tema de los OCAs, resulta claro que tampoco son democráticos en este sentido material, pues su creación, modificación o nombramiento de agentes no pasa por el espacio público ni es debatido. Apenas una parte de opinión publicada, que no pública, es la que cuestiona o aplaude las actuaciones institucionales o de agentes de OCAs. Algunos de estos organismos, como la CNDH, cuentan con un consejo consultivo que suele integrar a miembros de la sociedad civil, pero tales consejos no cuentan con mecanismos jurídicos vinculantes y terminan siendo sólo eso: órganos de consulta, más diseñados para legitimar al OCA que para tomarse en cuenta.³⁵ Como se afirmó en el capítulo III, a lo largo de su vida, un OCA está sometido a diversas presiones sociales, económicas y políticas, pero no parece que estas presiones sociales sean producto de una opinión pública en el sentido habermasiano del término; por su parte, las presiones políticas y económicas son difícilmente presentables como provenientes de la sociedad civil.

Como se vio, Walzer considera que el Estado queda obligado a atender los intereses de los particulares, presentados como redes asociativas, so pena de ser totalitario; además bien puede descentralizar funciones estatales para crear o fortalecer esas redes. Esta propuesta parece coincidir con *lo público no estatal*, de Bresser (1999), autor que postula como agotada la dicotomía público-privado, para proponer en su lugar un enfoque de políticas públicas y networks (redes temáticas). Merino (2013) retoma a Laswell y se

³⁵ Para un desalentador recuento de la experiencia de estos consejos consultivos véase Pérez (2008).

adhiera a su traducción administrativa de espacio público: la *agenda pública*, para cuyo diseño el Estado toma en cuenta a la sociedad civil organizada. Por su parte, Jung (2010) propone el enfoque de intermediación de intereses, para explicar los vínculos entre actores estatales y privados, así postula cuatro modelos para desarrollar lo que denomina *redes de políticas*: *a*) el triángulo de acero (llamado así por los tres elementos que lo integran: grupos de interés, comités y agencia ejecutora; este modelo tiene problemas para identificar y distinguir claramente, en la práctica, a cada uno de los miembros; en la práctica, propone una especie de isla de acuerdos, alejada de otros actores); *b*) redes temáticas (este modelo pretende abarcar amplias redes de participación, desde individuos hasta grandes grupos de interés, al punto de tener que aclarar las diferencias entre esta red y el movimiento político: así, la red tiene objetivos específicos; si bien este modelo destaca que la hechura de la política está en una sociedad dinámica, tiene el problema de no poder establecer un límite teórico claro entre la red y su ambiente); *c*) comunidades políticas (pueden considerarse como algo intermedio entre el triángulo de acero y las redes temáticas; varias redes interactúan compartiendo cultura y entendimiento; se entiende que las interacciones son ricas y de larga durabilidad, predominando el interés profesional y/o económico, por lo que tienden a ser redes de élite; si se comprometen recursos públicos en estas comunidades pueden derivar en un cártel) y; *d*) coaliciones de abogacía (en este modelo las numerosas redes de intereses compiten entre sí; todas aspiran a promover su respectivo *núcleo de creencias* para convertirlo en políticas públicas; para ganar la competencia, los recursos son el litigio, el cabildeo, la investigación por encargo y la opinión pública).

Por otra parte, Isunza y Hevia (2010) han desarrollado una propuesta tipológica de interfaz socio-estatal, es decir un modelo de interacción entre Estado y sociedad civil-ciudadanía. Proponen un enfoque de doble fase, la primera es cognoscitiva y se compone de

tres tipos de interfaz: *a*) interfaz de contribución (en la que la sociedad civil informa al Estado); *b*) interfaz de transparencia (en la que el Estado informa a la sociedad civil); *c*) interfaz comunicativa (en que sociedad civil y Estado se informan mutuamente y se comunican). Asimismo, la fase política se divide en: *a*) interfaz mandataria (en que la sociedad civil manda al Estado); *b*) Interfaz de transferencia (en que el Estado manda a la sociedad civil); *c*) interfaz cogestiva (en la que Estado y sociedad civil mantienen una relación de cogestión).³⁶

Como puede verse, el enfoque de políticas públicas está basado, esencialmente, en teoría de sistemas, pues se trata de atender una cadena de insumo, proceso, producto, resultado, caso similar al de Barzelay. Por su parte, Ackerman (2000) propone una metodología política de análisis en la que la variable independiente es el OCA en cuestión, mientras las variables dependientes son la autonomía empoderada y el desarrollo institucional; la primera estudia autonomía, capacidad y estructura; mientras la segunda, mandato, legitimidad y proactividad.³⁷

Ahora bien, es evidente que actualmente los OCAs no provienen de la sociedad civil ni responden ante ella. Estos órganos están diseñados por las cúpulas partidistas y sometidos a su agenda, negociaciones y coyunturas. No obstante, esto no significa que siempre será así; si algo ha enseñado la historia de la modernidad es que las instituciones están sometidas a perpetuo cambio. Es en esta línea de pensamiento que adquiere sentido diseñar propuestas teóricas de interacción entre el gobierno y la sociedad civil (Isunza, 2010; Ackerman, 2007); así como propuestas aparentemente radicales (Rosanvallon, 2006)

³⁶ Para ejemplos de cómo funciona este modelo con casos concretos, véase Isunza (2010, pp. 62 y ss.). Para el caso del IFE-INE, parece que este modelo no tiene aplicabilidad. No obstante, la figura de consejo consultivo, que aplica para algunos OCAs, puede ser un intento de abordaje de esta metodología. Por otra parte, el ejemplo de la FED muestra varias instancias de interacción entre el órgano estatal y los gobernados, aunque estos son nada menos que banqueros, difícilmente presentables como sociedad civil.

³⁷ Para un ejemplo de cómo opera este esquema para el caso IFE, véase Ackerman (2007, p. 45-116).

que, en el fondo, se inscriben en el ideal liberal de lo que es la democracia: hacer corresponder el ejercicio del poder con el sentir de la sociedad. Pero, en el fondo, como señaló Rancière (2010), el debate sobre lo democrático quedaría centrado en definir los conceptos. En este caso, qué se entiende por *sociedad*, pues entre este concepto y el de *sociedad civil organizada* hay todo un discurso liberal de libre asociación de intereses que pone en duda la existencia misma de un proyecto social. Las ominosas palabras de Margaret Thatcher: “La sociedad no existe, sólo existen hombres y mujeres individuales” (Thatcher *apud* Nadal, 2013) fueron pronunciadas muy en serio y hay quienes todavía las toman así. El concepto de sociedad civil organizada no puede entenderse sin este clímax neoliberal que postula que no hay más proyecto colectivo que el trazado a partir de proyectos individuales y esferas individuales de derechos. Como se comentó en el epígrafe anterior, si parecía que sobraba el adjetivo *Bürgerliche* al sustantivo *Gesellschaft*, para el neoliberalismo es al revés: lo que sobra es la sociedad misma.

Lo que se está queriendo decir es que el liberalismo lleva en sí mismo un concepto contradictorio de sociedad civil. Desde Hegel se apreciaba esta contradicción, pues postulaba que el espíritu se manifiesta en última instancia en el individuo y su libertad, la familia y la sociedad civil son sólo instancias para el desarrollo del individuo. Salvo el marxismo y el anarcosindicalismo, toda la filosofía política de los siglos XIX, XX y XXI se ha centrado en el individuo. Los barnices sociales que ha adoptado, en la forma de derechos humanos o justicia social, terminan fundándose sobre una concepción individual de la dignidad humana: cada persona es una esfera de derechos, desde que nace hasta que muere. Es esta percepción la que termina sustentando un discurso hegemónico que juzga a los pueblos y los gobiernos no liberales, tildándolos de autoritarios, premodernos o, en el colmo de la autorreferencia, de violadores de derechos humanos.

¿Qué implica decir que los órganos de poder deben acercarse a la sociedad civil? ¿A qué sociedad nos referimos? Si se revisan con cuidado los textos citados a lo largo de este trabajo, se puede leer entre líneas un mensaje en el sentido de que los OCAs, y los órganos del poder en general, deben responder a los intereses (no necesidades) de los grupos que tengan la capacidad de hacer pesar su agenda. Esto es sistémico, es inherente al sistema político liberal y no puede ser de otra manera. Es la conocida fase de posgobierno, que manejan principalmente los especialistas en administración pública, ansiosos de *retornar* a la sociedad civil la mayor cantidad de instituciones y funciones públicas que el Estado indebidamente se arrogó por tantos años.

Antes de propugnar por un mayor acercamiento entre gobierno y sociedad civil, debe revisarse el concepto de sociedad civil; deben considerarse no sólo intereses, también necesidades colectivas. El discurso derogatorio del concepto de nación, tan difundido a partir de las experiencias fascistas europeas, ha sido utilizado como punta de lanza para un proyecto que percibe al sentido de pertenencia social, y todo proyecto nacional, como enemigos de la integración mundial. Vivimos en una época ultraliberal, en que se percibe como correcto que el Estado se limite a formar individuos, a su vez los individuos forman sociedad y/o sociedad civil y/o sociedad civil organizada, según sus capacidades, recursos y talentos. Pues bien, no se requiere mayor esfuerzo para entender que esto forma una espiral de acumulación de recursos, en la que al paso de los años una minoría tendrá casi todos los recursos, mientras la inmensa mayoría tendrá muy pocos. Esa minoría es la que diseñará la agenda de la sociedad civil organizada y la que heredará las instituciones que el gobierno le

devuelva a la sociedad.³⁸ Este esquema es el que debe revisarse antes de propugnar por mayores canales entre sociedad civil y gobierno.

Para vincular el presente apartado con los OCAs estudiados, se presenta el siguiente cuadro.

CUADRO 8. ¿Cuenta con interfaz socio-estatal?

| OCA | RESPUESTA | OBSERVACIONES |
|---------|-----------|---|
| INE | NO | |
| CNDH | SÍ | El Consejo Consultivo tiene 10 integrantes. Todos nombrados por el Senado. El titular de la CNDH preside este Consejo. Se asume que los nombramientos no son políticos. |
| BANXICO | DUDOSA | El Gobernador puede crear “consejos regionales”, sólo con fines de consulta e información. |
| IFAI | SI | Cuenta con un “consejo consultivo”, integrado por 10 personas designadas por el Senado tras una “amplia consulta a la sociedad”. Este Consejo sólo emite opiniones. |

Fuente: Elaboración propia.

16. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y ESTADO

El sustrato de autonomía es indispensable para entender la modernidad misma. Las ciudades-Estado griegas, antecedentes de la democracia actual, fueron ejemplos de autonomía en el sentido literal de la palabra: darse leyes a sí mismas. Como se bosquejó en el capítulo I, el giro de la modernidad consistió en buena medida en colocar al individuo en el centro de la construcción política. La autonomía individual es el núcleo del pensamiento liberal y, es también claro, el núcleo de resistencia de la esfera individual ante la esfera estatal. La autonomía individual es la traducción secular del libre albedrío, ese otrora enigma divino que sólo distinguía entre pecado y virtud. Actualmente la autonomía de la

³⁸ Se trata, pues, de un esquema de privatización política, análogo al de las privatizaciones económicas.

voluntad es la puerta de la razón técnica, que nos permite diseñar planes de vida y trazar rutas para mejor cumplirlos.

La perspectiva de Crozier (1990) es ilustrativa en este tema: las instituciones sociales y políticas son constructos temporales para cumplir fines trazados por acciones colectivas. Dicho de otra forma, no existe la autonomía más que en los individuos, atribuírsela a los constructos, como los OCAs, es, en el mejor de los casos, una licencia ideológica. A lo anterior abona el derecho civil y penal, que no exime a las personas físicas de los delitos cometidos bajo el membrete de una persona colectiva; el régimen de servidores públicos, al que están sometidos todos los agentes de OCAs, les constriñe a responder por sus actos. Sin embargo, el orden jurídico no se aplica automáticamente, es un constructo con el que pueden *jugar* los actores, sabiendo que, parafraseando a Crozier, unas veces se gana y otras se pierde.

Es la incertidumbre en la aplicación, y hasta en la creación, del derecho lo que permite cuestionar la autonomía de los OCAs. El proceso electoral del 2006 es evidencia palmaria del nivel de incertidumbre jurídica que puede rodear a un OCA, léase IFE. Las presiones de partidos y de empresas de telecomunicaciones demostraron que no importa contar con herramientas institucionales de autonomía si los agentes no desean usarlas; bajo una lectura cínica puede afirmarse que, en ejercicio de su autonomía, un OCA cuenta con cierta longitud de maniobra para favorecer ciertos intereses, sin incurrir en un nivel sistémicamente insostenible de ilegalidad, es decir que, mientras su legitimidad no sea insostenible ante la opinión pública, bien puede ser un brazo más del régimen.

Recordando el concepto de autonomía, de Córdova, citado en el capítulo I, se debe acotar que es radicalmente técnico, ignora específicamente al espacio público como interlocutor. Esa postura es compatible con la de Aguilar (2015), quien considera

literalmente a los OCAs como “una especie de acción colectiva” y propone crear, en torno a ellos, “nuevos espacios de gobernanza” (p. 268). Si para Isunza, como ya se vio, la interfaz socio-estatal es una especie de participación ciudadana, para Merino (2016) la participación ciudadana es una especie de acción colectiva (p. 15). De esta manera se dilucida un esquema en que la autonomía que prevalece es la de los agentes de OCAs, dado que la autonomía “institucional” es más bien parte del juego. La experiencia del IFE-INE es particularmente ilustrativa al respecto.

Como se ha visto, los OCAs son un escenario de negociación entre diversos actores. En este sentido, son indispensables para la correcta ventilación de intereses partidistas, económicos y sociales, según el empuje que cada grupo de interés pueda manifestar. Dicho de otra manera, bajo el esquema previo a los OCAs, el Ejecutivo detentaba el control discrecional de diversas funciones estatales, como la electoral y la de telecomunicaciones, por ejemplo. Pero bajo el esquema de OCAs, esas y otras funciones ahora son sometidas a un esquema de negociación partidista, en el que los grupos de interés cuentan con más de un interlocutor posible, pudiendo ahora acercarse a agentes de partidos para impulsar su agenda. Desafortunadamente, no hay un espacio público habermasiano del que emanen posturas a los partidos, sino que cada grupo impulsa sus intereses, resultando que no se atienden a los grupos con más necesidades, sino a los que tienen más recursos. Recordando que México se encuentra todavía en fase de construcción democrática, vía conformación de un sistema de partidos, es funcional que éstos tengan los mayores canales posibles de empoderamiento. Sin embargo, esto puede resultar contraproducente si no se establecen canales de comunicación directa entre los partidos y la sociedad civil. Se podría sufrir un retroceso a lo que Dahl denomina “oligarquía competitiva”. Dicho de otra forma, si se desea democratizar a los OCAs, debe democratizarse primero la relación entre partidos y

sociedad civil, o bien retirar a los partidos la designación y control de los agentes de OCAs; es decir, someter su nombramiento y control a mecanismos de democracia directa y/o participativa. En este punto podrían intentarse algunos de los mecanismos de contrademocracia.

También en el contexto de Estado de partidos, la existencia de OCAs, en especial la del órgano electoral, es funcional por el sistema de gobierno dividido, que permite usualmente al partido en el gobierno contar con mayoría de consejeros afines, pero dejando margen a que la oposición cuente con espacios suficientes para impulsar algunos intereses en los órganos de dirección. Precisamente, el esquema de gobierno dividido se ve reflejado en cada reforma constitucional para crear algún OCA. El grado de detallismo constitucional, que suele ser criticado por los juristas, es consecuencia inevitable del sistema de votación para reformas constitucionales –dos terceras partes de la Cámara–. Entre más votos se requieran, es más posible que se incluyan las palabras y signos de puntuación que cada bancada quiera, y son dos Cámaras por las que pasa la reforma. Por ejemplo, el artículo 41 constitucional tenía un párrafo en 1917; en la primera reforma electoral, de 1977, pasó a tener cinco párrafos; en el 2007 ya contaba con cincuenta; actualmente tiene cien párrafos e incisos. Esto es indudable muestra de la *vitalidad* que tiene el sistema de partidos y del gran interés que tienen por la democracia procedimental. Como refiere Valadés (2016): “el problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que representa al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte, esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos” (p. 25). Este autor atiende el punto medular de la doble dimensión de la autonomía de los

OCAs, la orgánica y la individual de cada agente: “Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad” (*ibid.*, p. 29).

Es indudable que un gran número de OCAs son creados en detrimento de las competencias del Ejecutivo. No es de extrañar que en un sistema presidencialista el Ejecutivo haya acumulado un gran número de atribuciones y, cuando ellas son extraídas de su esfera, parezca una pérdida para el presidente. En este sentido, los OCAs sirven como contrapeso a la figura presidencial, al diluir el poder que había acaparado. El período, usualmente transexenal, que tiene el nombramiento de los agentes de OCAs, parece responder a un intento de no depender del partido en el poder. Sin embargo, como se ha visto, en las reformas electorales de 1994 y 2007 los consejeros del IFE fueron removidos para nombrar nuevos agentes; también está el reciente caso de comisionados de la Comisión reguladora de energía, que renunciaron a sus cargos en los inicios del presente sexenio. Estos son ejemplos de que los OCAs están más sujetos a intereses externos que a un marco jurídico estable.

La actividad cotidiana de los OCAs que, como ya se mencionó, es su competencia en sentido material, se traduce, sin embargo, en un novedoso esquema constitucional en que las funciones de los poderes clásicos se manifiestan todas en el OCA. En efecto, al despachar los asuntos cotidianos fungen como poder Ejecutivo, al aplicar el marco normativo vigente, y aún moverse dentro de la dinámica que permite el diseño

presidencialista de sus estructuras.³⁹ Prácticamente todos los OCAs cuentan con atribuciones para imponer algún tipo de sanción económica o administrativa, pero para tal efecto deben apearse a lo que marque su respectiva ley orgánica y observar principios procesales fundamentales, como la garantía de audiencia. En este sentido, desempeñan materialmente una función jurisdiccional. Finalmente, todos los OCAs cuentan con la obligación de dictar su propio reglamento interior, en el que se detallan todos los aspectos que no fueron contemplados en la Constitución ni en la ley orgánica; es decir, desempeñan una función materialmente legislativa. El asunto pendiente en este diseño es, como ya se mencionó, el desaseo constitucional que permite que órganos, que no son poderes, desempeñen funciones. Incluso los poderes tradicionales hoy están sometidos a un OCA en materia de transparencia, pero el INAI no es poder, sólo desempeña una función técnica que, en completa subversión de la teoría política, supervisa a los poderes soberanos. En el caso de Ecuador, por ejemplo, esto no tendría ningún inconveniente constitucional. De manera que el gran reto de los OCAs mexicanos es, entre otros, hallar un lugar constitucional propio y coherente.

Para vincular el presente apartado con los OCAs estudiados, se presentan los siguientes cuadros.

CUADRO 9. ¿Cuál es la situación jurídica de los agentes de OCAs?

| OCA | SITUACIÓN |
|---------|------------------|
| INE | Servidor Público |
| CNDH | Servidor Público |
| BANXICO | Servidor Público |
| IFAI | Servidor Público |

Fuente: Elaboración propia.

³⁹ Es decir, los OCAs mexicanos son fiel reflejo del respectivo *temperamento constitucional* federal.

CUADRO 10 ¿Los partidos definen la designación y remoción de sus agentes?

| OCA | RESPUESTA | OBSERVACIONES |
|---------|-----------|--|
| INE | SÍ | A propuesta del presidente de la República, la Cámara de diputados elige a todos los consejeros del OCA, incluido el consejero presidente. |
| CNDH | SÍ | Todos los miembros del Consejo Consultivo, incluido el presidente del OCA, son designados por el Senado sin injerencia formal del Ejecutivo. |
| BANXICO | SÍ | El Senado designa, a propuesta del presidente de la República, a todos los integrantes de la Junta de Gobierno del OCA; en un segundo tiempo el presidente elige, de entre ellos, al Gobernador. |
| IFAI | SI | Todos los agentes de OCA son designados por el Senado. El presidente puede vetar cada nombramiento una vez. Los comisionados del IFAI, en votación interna, eligen a su presidente. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 11. ¿La elección de sus agentes sirve como plataforma de negociación entre partidos?

| OCA | RESPUESTA |
|---------|-----------|
| INE | SÍ |
| CNDH | SÍ |
| BANXICO | SÍ |
| IFAI | SI |

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En la presente investigación hemos visto que, si bien la sociedad civil es, históricamente, la autora de los controles al poder estatal, a lo largo del siglo XX ha sufrido un gradual debilitamiento de su peso en el diseño de la estructura constitucional del control de poderes, para asumir un papel de interacción mínima y sumisa hacia los poderes, bajo un esquema de promoción sectorial de intereses. Este fenómeno se ha agudizado desde la aparición del neoliberalismo, así como con el discurso de la *Nueva Gerencia Pública*.

Los OCAs surgieron en México, precisamente, durante el auge del neoliberalismo a finales del siglo XX y, en una segunda oleada, en el marco del PPM, que se inscribe en la misma dinámica. No obstante es preciso aclarar que los OCAs no se muestran directamente definidos por las tendencias neoliberales, sino por el sistema de partidos; es en un segundo tiempo que este sistema, y los gobiernos que genera, se han mostrado dóciles ante las directrices neoliberales.

La perspectiva de la *Nueva Gerencia Pública* es ampliamente aceptada para estudiar a los OCAs y sus productos. Sin embargo este enfoque no se preocupa por la legitimidad política de la integración de los OCAs, no obstante, ha mostrado una tendencia a buscar una legitimidad racional desde la generación de productos concretos y a través del ejercicio pulcro de actividades técnicas. En esto subyace, sin embargo, un discurso de legitimación desde el ejercicio del poder. Para abonar más al cariz antidemocrático de los OCAs, recordemos que se ha visto que la posibilidad de integrar sus órganos directivos está cerrada a un sector muy reducido de la sociedad, y son los agentes de partidos políticos los que deciden quiénes serán estos agentes. Es decir, es la sociedad política la que tiene acceso al poder que ofrecen los OCAs.

Es precisamente la divergencia entre el discurso de empoderamiento ciudadano y la realidad mexicana, la que nos permite percibir que los OCAs han surgido, en la realidad, como órganos políticos; con la misión de facilitar las negociaciones de un sistema de partidos de tinte claramente presidencialista (tinte que se replica en cada OCA). Las instituciones del Estado mexicano, incluida la SCJN, han contribuido a normalizar un discurso jurídico desaseado, en que la división de poderes se mezcla con la división de atribuciones, competencias y funciones. Es de destacar que los OCAs, en cuanto categoría institucional del Estado, es un tema ignorado por el Constituyente, que se ha limitado a crear órganos de forma casuística, sin mayor preocupación teórica, claramente influenciados por coyunturas partidistas, así como por presiones económicas, políticas y sociales.

No obstante el panorama desalentador, los OCAs podrían, si las condiciones de la realidad mexicana cambian (y sobre todo su sociedad civil), pasar de ser instrumentos netamente partidistas, a ser arenas de diálogo entre ciudadanía y Estado; es decir, ser un verdadero espacio público.

Para puntualizar lo investigado, presento el siguiente numerado:

1. Históricamente, la sociedad civil ha estado detrás de la formación de instituciones de control de los agentes gubernamentales. Sin embargo, los OCAs no han sido formados por la sociedad civil, ni ella controla o deviene en sus agentes. Por el contrario, los funcionarios de OCAs son, ellos mismos, agentes del Estado.
2. Para el discurso de democracia representativa, los OCAs son fruto indirecto de la sociedad civil, pues los representantes de ella, los legisladores, son los que los han creado. Sin embargo, la praxis del siglo XX mexicano desmiente la teoría política

dieciochesca, pues la interacción de incidencia y rendición de cuentas es del OCA hacia los partidos políticos.

3. Existen dos criterios para estudiar los OCAs. El minimalista se limita a considerar como tales a los que el texto constitucional expresamente encuadre bajo ese título; el criterio maximalista exige una serie de elementos materiales para considerar a un ente jurídico como OCA. Para éste criterio el núcleo de construcción es la autonomía, entendida en una dimensión cuantitativa.
4. La autonomía de los OCAs tiene dos dimensiones. La primera es la autonomía que corresponde propiamente al OCA, y se mueve en un nivel institucional; la segunda atañe a los agentes incrustados en el OCA, y está claramente influenciado por el discurso posgubernista de políticas públicas. Lo anterior nos demuestra que no existe una autonomía general de los OCAs, sino que cada caso debe estudiarse, tomando en cuenta que cada reforma del marco jurídico, o nueva designación de agentes, modifica las perspectivas.
5. Priva un discurso de justificación de existencia constitucional de OCAs según el cual, respecto a la división de poderes, se afirma que lo que se divide no es el poder soberano, sino las funciones. De esta manera se habla de función ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, bancaria, y un largo etcétera que, ahora, se justifica con una categoría de “relevancia estatal”, la cual, sin embargo, no queda clara en la academia ni en la praxis.
6. Se percibe cierto sector del ambiente académico identificado con el discurso de la *Nueva Función Pública*, según el cual los OCAs son expresión del espacio público, en el que la sociedad civil, a través de ciudadanos altamente especializados, interactúa con

el Estado ejerciendo funciones de interés público. Este discurso no se justifica en el caso concreto mexicano.

7. La calidad democrática de los OCAs es altamente cuestionable en cuanto a su integración, pues se exige un alto perfil profesional y técnico para formar parte de sus órganos de dirección. Sin embargo, este proceso de designación no está sujeto a control democrático popular alguno, como tampoco lo están las resoluciones del órgano.
8. Los OCAs surgieron, en México, durante un proceso de liberalización política, implementada principalmente por los partidos. En este sentido han surgido dos oleadas de OCAs, la primera ocurrió a finales del siglo XX, entre 1993 y 1999; la segunda entre 2013 y 2014.
9. El proceso típico que sigue un OCA mexicano es: *a)* fase de crisis de una función estatal específica; *b)* fase de descentralización de esa actividad –creación de ley orgánica–; *c)* fase de observación del órgano; *d)* fase de otorgamiento de autonomía constitucional –reforma constitucional y subsecuente modificación a ley secundaria–; *e)* fase de revisión y rediseño constitucional y legal del órgano. Es común percibir, en cada fase, la existencia de presiones sociales, económicas y políticas.
10. Los OCAs mexicanos son, en su inmensa mayoría, producto del gobierno dividido que se instauró desde 1997. El PRI ha estado presente en la conformación de todos los OCAs, como primera o segunda fuerza legislativa.
11. Los OCAs cumplen varias funciones en el sistema mexicano: sirven para retirar atribuciones nominales a la figura presidencial; sirven para despresurizar la negociación entre partidos, y; posiblemente, sirvan en el futuro como nuevo diseño constitucional en que se subvierte la relación poder-función.

12. La relación de los OCAs mexicanos con la sociedad civil es prácticamente inexistente.

La interfaz socioestatal se limita a los consejos consultivos ciudadanos, escenario de interacción sin consecuencia obligatoria alguna. Los OCAs mexicanos prevalecen, por ahora, como arenas de disputa por el poder entre partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acanda, Jorge (2002), *Hegemonía y sociedad civil*, La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana.
- Ackermann, John (2005), “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”,
[<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>]
- Ackerman, John (2007), *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*, México, siglo XXI.
- Acuña, Francisco (2018), “El Grupo Oaxaca, su núcleo y el círculo ampliado de aliados”, *Excelsior*, 18 de noviembre de 2018,
[<https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-javier-acuna/el-grupo-oaxaca-su-nucleo-y-el-circulo-ampliado-de-aliados/1279083>]
- Aguilar, Luis (2010), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis (2015), “Los retos y desafíos de los organismos públicos autónomos en la nueva gobernanza”, *Memorias del noveno congreso nacional de organismos públicos autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 251-270.
- Baños, Arturo (2009), “(Re)Constitución del poder ciudadano en los órganos autónomos: notas fundamentales para una reforma urgente”,
[http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/memorias_opam2009.pdf]
- Becerra, Ricardo y Woldemberg, José (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Berlin, Isaiah (2004), “La originalidad de Maquiavelo”, *Contra la corriente*, México, FCE, pp. 120-158.
- Bresser, Luiz y Cunill, Nuria (1999), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.
- Byung-Chul, Han (2013), *La sociedad de la transparencia*, Madrid, Herder.
- Bobbio, Norberto (1976), “Sociedad civil”, en Bobbio, N. *et al. Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 1519-1524.
- Bobbio, Norberto (1996), *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE.
- Brown, Wendy (2010), “Hoy en día todos somos demócratas”, en *Democracia ¿En qué estado?* Buenos Aires, Prometeo, pp. 53-66.

- Caballero, José (2000), “Los Órganos Constitucionales Autónomos: más allá de la división de poderes”, *Revista Jurídica*, México, UIA, núm. 30, junio del 2000, pp. 153-173.
- Calderón, Enrique (2018), “Reforma educativa y educación de calidad”, *La Jornada*, 15 de septiembre de 2018.
[<https://www.jornada.com.mx/2018/09/15/opinion/024a2pol#>]
- Castellanos, Eduardo (2015), “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del pacto por México”, IJ, UNAM.
[<https://archivos.jurídicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/7.pdf>]
- Cámara de diputados (2003), *El IFE en la opinión pública*, Cesop,
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/EOPPI001_en_la_opinion_publica.pps]
- Cansino, César (2010), *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Cansino, César (2016), *Democratización y liberalización*, México, Cuadernos de divulgación del INE, vol. 14.
- Carbonell, Miguel (2000), *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa.
- Cárdenas, Jaime (1996), *Una Constitución para la democracia*, México, IJ, UNAM.
- Carpizo, Jorge (2010), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Corral, Bulmaro (2008), “Justificación filosófica en la reforma legislativa”, *Memorias del tercer congreso nacional de organismos públicos autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 95-100.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza editorial.
- Coulanges, Fustel de (1971), *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, México, Porrúa.
- Dahl, Robert (2009), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dussauge, Mauricio (2015), “Mitos y realidades de los Organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 138, septiembre-diciembre del 2015, pp. 225-246.
- Escamilla, Alberto (2016), “La reforma político electoral de 2014 en México: el reto de una nueva legislación electoral”, en Adriana Báez y Francisco Reveles (coords.),

Reglas, votos y prácticas: ¿Hacia una representación política democrática en México? México, Cámara de Diputados.

- Escobedo, Francisco (2002), “Movilización de opinión pública en México: el caso del GO y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca, España.
- Fabián, José (2017) “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, IJ, UNAM.
[<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11455>]
- Fascioli, Ana (2009). “El concepto de la sociedad civil en Jürgen Habermas”, *Revista Actio*, Montevideo, núm. 11, noviembre 2009, pp. 33-47.
- FED (2019). Sitio web de la Reserva Federal del Tesoro de Estados Unidos.
[<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-system.htm>]
- García-Pelayo, Manuel (1981), “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1981, pp. 11-34.
- Guerra, Laura (2014), “Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”, *Contribuciones a las ciencias sociales*.
[www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html]
- Gil, Gerardo (2015), “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Organismo constitucional autónomo. Aspectos administrativos”, *Revista de administración pública*, México, INAP, núm. 138, septiembre-diciembre del 2015, pp. 83-98.
- Habermas, Jürgen (1999), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Teorema.
- Habermas, Jürgen (1999b), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, intr. de Juan Velasco. Madrid. Paidós.
- Harvey, David (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Hegel, Friedrich (1976[1821]), “Filosofía del Derecho”, *Antología de textos de teoría política y de gobierno II*, México, ITESM, pp. 739-842.
- Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe (2010), *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, CIESAS.
- Jung, Tobias (2010), “Policy Networks: Theory and Practice”, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Osborne y Stephen (eds.), New Haven, Routledge.

- Kelsen, Hans (2009), *La teoría pura del Derecho*, México, Gernika.
- Locke, John (1997 [1690]), *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa.
- Linz, Juan (2006), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza editorial.
- Maquiavelo, Nicolás (1976[1532]), “El príncipe”, *Antología de textos de teoría política y de gobierno I*, México, ITESM, pp. 549-616.
- Martínez, Marybel (2015), “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, UAM, núm. 190, marzo-abril del 2015, pp. 123-243.
- Matute, Carlos (2015), “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y el proceso de integración al orden jurídico internacional”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 138, septiembre-diciembre del 2015, pp. 15-36.
- Matute, Carlos y Hernández, Ana (2015a), “Banco de México”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 138, septiembre-diciembre del 2015, pp. 15-36.
- Melgar, Adalid (2016), vol. “Separación de poderes”, *Grandes temas constitucionales*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- Merino, Mauricio (2016), *La participación ciudadana en la democracia*, México, Cuadernos de divulgación del INE, vol. 4.
- Mill, John (1976), “Sobre la libertad”, *Antología de textos de teoría política y de gobierno II*, México, ITESM, pp. 843-940.
- Moreno, Ileana (2005), *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa.
- Moreno, Octavio *et al.* (2014), “México, su larga y tortuosa transición política”. *Periferias*, Buenos Aires, año 23, núm. 22, enero-junio de 2014, pp. 147-172.
- Moreno, Octavio (2016), “The National Popular Alternative and the Processes of Democratization from below in the Andean Nations”, *Popular Sovereignty and Constituent Power in Latin America. Democracy from below*, New York, Palgrave McMillan, pp. 41-62.
- Morlino, Leonardo (1998), “Las democracias”, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza universidad, pp. 79-128.

- Muñoz, Porfirio (2000), *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, III, UNAM.
- Nadal, Alejandro (2013), “Thatcher y Hayek: la sociedad no existe”. *La Jornada*, 10 de abril de 2013,
[<https://www.jornada.com.mx/2013/04/10/opinion/034a1eco#>]
- Nancy, Jean (2010), “Democracia finita e infinita”, *Democracia ¿En qué estado?* Buenos Aires, Prometeo, pp. 53-66.
- Pedroza, Susana (2010), “Los órganos constitucionales autónomos en México”,
[<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>]
- Pérez, Alberto (2008), “Organismos autónomos, participación ciudadana y rendición de cuentas. El caso de dos consejos ciudadanos”, *Tesis profesional para obtener el grado de maestría en política y gestión pública*. ITESO.
[<http://hdl.handle.net/11117/3163>]
- Ranciére, Jacques (2010), “Las democracias contra la democracia”, *Democracia ¿En qué estado?* Buenos Aires, Prometeo, pp. 81-86.
- Rawls, John (1995), *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Rodríguez, Brenda (2015), “Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas”, *Memorias del noveno congreso nacional de organismos públicos autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 301-304.
- Rosanvallon, Pierre (2006), “Democracia y desconfianza”, *Revista de estudios políticos*, Madrid, núm. 134, diciembre de 2006, pp. 219-237.
- Rosanvallon, Pierre (2015), *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial.
- Ross, Kristin (2010), “Democracia en venta”. En *Democracia ¿En qué estado?* Buenos Aires, Prometeo, pp. 87-104.
- Rousseau, Jean (1969), *El contrato social*, México, Porrúa.
- Salazar, Pedro (2014), “Las demasiadas autonomías”, *Nexos*, febrero de 2014.
[<http://www.nexos.com.mx/?p=18380>]
- Sánchez, José (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”,
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003]
- Sartori, Giovanni (1999), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza editorial.

- Sartori, Giovanni (2002), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza editorial.
- Schiera, Pierangelo (1991), “Estado moderno”, en Bobbio, N. *et al. Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 563-570.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza universidad.
- Tilly, Charles y Wood, Lesley (2010), *Los movimientos sociales. 1768-2008*, Barcelona, Crítica.
- Turrent, Eduardo (2005), “Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México”, *Análisis Económico*, México, UAM, núm. 43, vol. XX, primer cuatrimestre de 2005, pp. 47-80.
- Valadés, Diego (2016), “La Constitución y sus grandes temas”, en Melgar Mario, *Separación de poderes*, México, IJ, UNAM, pp. 17-36.
- Walzer, Michael (1990), “The Civil Society Argument”,
[journals.lub.lu.se/index.php/st/article/download/2863/2427]
- Walzer, Michael (1993), *Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad*, México, FCE.
- Woldemberg, José (2007), *El cambio político en México*, México, Cuadernos de Divulgación del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>]
- Constitución de España.
[<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>]
- Constitución de Ecuador.
[https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf]
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
[https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html]
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 32/2005.
[<http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20C3%A9poca/2005/0032-2005%20AI%20PL.pdf>]

Federal Reserve Act.

[<https://legcounsel.house.gov/Comps/Federal%20Reserve%20Act.pdf>]

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf]

Ley del Banco de México.

[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[<https://legcounsel.house.gov/Comps/Federal%20Reserve%20Act.pdf>]

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>]

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España.

[<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Paginas/Default.aspx>]