

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ**  
**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA**



**El déficit democrático y el interés público en entredicho: crítica a los órganos  
constitucionales autónomos en México**

**Tesis**

**Que opta para obtener el grado de maestro en investigación jurídica**

**Sustentante: Lic. Osiel Pallares Cuevas**

**Director: Dr. Jorge Antonio Breceda Pérez**

**Codirectora: Dra. Marina del Pilar Olmeda García**

**Ciudad Juárez, Chihuahua, México, 2025.**

## Índice

<i>Dedicatoria</i> .....	2
<i>Agradecimientos</i> .....	3
<i>Introducción</i> .....	4
<i>Capítulo I. Panorama epistémico y planteamientos generales de la investigación</i> .....	7
1.1 Planteamiento del problema y justificación de la investigación .....	8
1.2 El <i>locus enuntiationis</i> o el enfoque crítico de la investigación .....	19
1.3 Pregunta de investigación .....	28
1.4 Objetivos de la investigación .....	28
1.4.1 Objetivo general .....	28
1.4.2 Objetivos específicos .....	28
1.5 Diseño y marco metodológico .....	29
1.5.1 El método de investigación documental .....	31
1.5.2 El método histórico .....	32
1.5.3 Justificación del marco metodológico en relación con los objetivos de la investigación .....	33
1.5.4 Descripción de técnicas o procedimientos de la investigación .....	34
1.6 Marco teórico .....	35
<i>Capítulo II. El contexto general y la cuestión del interés público en torno a los órganos constitucionales autónomos en México</i> .....	41
2.1 Antecedentes conceptuales .....	42
2.2 Antecedentes históricos .....	44
2.3 Antecedentes de investigación .....	47
2.4 La <i>contrarreforma</i> del Estado en América Latina: entre las condiciones globales y los nuevos intereses por implantarse .....	49
2.5 El caso de México: <i>nuevo régimen</i> neoliberal y reformas en pro de los intereses privados .....	55
2.6 Epílogo capitular .....	64
<i>Capítulo III. Nociones y consideraciones sobre el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México.</i> .....	69
3.1 Aproximaciones a la cuestión del déficit democrático de los OCA y su relación con el Estado moderno.....	70
3.2 La cuestión del argumento contramayoritario y su centralidad en la discusión sobre la democracia contemporánea .....	72

3.3 El Estado y el derecho como terrenos de juego en permanente disputa: nueva etapa en México a partir de 2018.....	78
3.4 La sociedad civil y el futuro de los OCA puesto en entredicho.....	83
3.5 Epílogo capitular .....	87
<i>Capítulo IV. El nuevo momento constitutivo en México y su relación con los órganos constitucionales autónomos. ....</i>	<i>91</i>
4.1 Génesis y condiciones de un intento de régimen democrático-popular.....	92
4.2 El gobierno de la cuarta transformación y la contrariedad con los órganos constitucionales autónomos .....	99
4.3 Las reformas constitucionales en materia de OCA de 2024 .....	106
4.4 Epílogo capitular: entre el Estado en transición y un horizonte de futuro para los órganos constitucionales autónomos en México; a manera de hipótesis .....	114
<i>Conclusiones .....</i>	<i>122</i>
Primera conclusión: Un repaso del Estado y el constitucionalismo mexicanos; el proyecto de los órganos constitucionales autónomos releído en clave crítica.....	123
Segunda conclusión: El aprendizaje sobre el pasado y las previsiones necesarias para el futuro.....	125
Tercera conclusión: Hacia un Estado social de derecho y una democracia constitucional en serio .....	127
<i>Referencias .....</i>	<i>131</i>

## **Dedicatoria**

*Al siempre digno e indómito pueblo de México, cuya brega inmortal por la conquista de un mejor destino, merece con toda seguridad estos y mucho más altos honores.*

## **Agradecimientos**

En primer término, agradezco a la educación pública superior mexicana, de la cual soy orgulloso hijo, y seré siempre aguerrido y comprometido defensor. Con ello, agradezco de sobremanera a lo que fue el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, cuya política pública finalmente ha sido elevada, como debe ser, al nivel de secretaría de Estado de la administración pública federal, con la denominación de Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación. Instituciones, sin cuyo apoyo, no hubiera sido posible la realización de esta investigación.

Agradezco también de manera muy importante a los integrantes del comité lector del presente trabajo: al Dr. Servando Pineda Jaimes, al Dr. Andrés Felipe Roncancio Bedoya, y al Mtro. Erasto López López, quienes a través de su lectura, hicieron posible un mejor resultado del trabajo final a sustentarse.

Finalmente, agradezco de igual modo a mi codirectora de la presente tesis, la Dra. Marina del Pilar Olmeda García, por su preclaro acompañamiento en las tareas para cumplir con esta empresa. Y de manera muy especial y particular, al Dr. Jorge Antonio Breceda Pérez, mi director en este proceso de investigación, un docente comprometido, servidor ejemplar, e ilustre prototipo de lo que todo académico debería aspirar a ser, en términos profesionales y humanos; gracias por su generosidad, benevolencia, y amistad.

## **Introducción**

La presente investigación se centra en el estudio de los órganos u organismos constitucionales autónomos (OCA) en México, a partir de una perspectiva crítica, en consideración de las categorías de interés público y déficit democrático. Para efectos del desarrollo de este planteamiento, se integra un marco teórico y metodológico pertinente. Esta investigación se sistematiza en la forma lógica e hilada del texto, lo cual permite concluir debidamente con el proceso investigativo y alcanzar conclusiones fundamentadas. Por ello, la investigación consiste en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, que a continuación se enuncian.

En el Capítulo I, titulado “Panorama epistémico y planteamientos generales de la investigación”, se incluyen los aspectos generales y fundamentales para articular las bases que posibilitan la investigación. En consecuencia, dentro de este capítulo se integran el planteamiento del problema y la justificación de la investigación; la exposición argumentativa en términos epistémicos de su carácter crítico; la pregunta de investigación que sustenta la presente tesis; así como el objetivo general que la orienta y los objetivos específicos que detallan el sentido de su progresión; y un desglose de la composición teórica y metodológica que la sostienen. Con motivo de lo anterior, se pormenoriza en relación con los métodos histórico y de investigación documental, así como los procedimientos y técnicas de investigación que les son relativos y funcionales. Finalmente, concluye estableciendo las aproximaciones teóricas que son pertinentes y oportunas para el óptimo desarrollo de la investigación. Delineándose de este modo el panorama general epistémico que hizo posible, en efecto, la realización de este estudio en términos generales, atendándose el cumplimiento de los objetivos propuestos, y para dar respuesta a la pregunta de investigación.

En el Capítulo II, titulado “El contexto general y la cuestión del interés público en torno a los órganos constitucionales autónomos en México” se abordan los antecedentes conceptuales, históricos, y de investigación, que resultan relevantes para plantear la contextualización que es indispensable en torno al proceso de concebir una conceptualización de interés público, en relación con los OCA en México. Posteriormente se elabora en relación con diversos aspectos importantes, para los fines de esta investigación, relativos al Estado y el sistema político-constitucional en México, por lo que se formula sobre el continuo cercenamiento de las funciones típicamente estatales hacia espacios de gestión de naturaleza privatista, con la discusión respectiva alrededor de los riesgos que representa esta condición

para el régimen democrático, y para el interés público que debería procurar el Estado. Hacia la parte concluyente de este capítulo se procede a la presentación de un primer epílogo correspondiente, en donde se discurre en observaciones propias de un análisis del investigador, y se explicita el cumplimiento del primer objetivo específico de esta investigación, con motivo del trabajo desarrollado en este capítulo: Explorar críticamente en torno a la categoría de interés público, en relación con los órganos constitucionales autónomos en México, y su implicación para el sistema político-constitucional nacional.

En el Capítulo III, titulado “Nociones y consideraciones sobre el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México”, se realiza el abordaje de las distintas consideraciones y argumentos que pueden sostener que existe un déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México, se discute en torno al llamado argumento contramayoritario, se plantea que el Estado y el derecho son terrenos de juego en permanente disputa, y se debate también sobre el concepto de sociedad civil, en relación con los órganos constitucionales autónomos. Hacia la parte conclusiva se comentan los factores y el contexto que pone en entredicho la existencia de los OCA en México, y finalmente se incorpora de igual modo un segundo epílogo capitular que analiza, en perspectiva del investigador, los temas y puntos tratados en el capítulo. Con ello se cumple el segundo objetivo específico de la investigación: Analizar críticamente el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México, y su significación para el sistema político-constitucional del país

En el Capítulo IV, titulado “El nuevo momento constitutivo en México y su relación con los órganos constitucionales autónomos” se expone en relación con la nueva realidad política en el país a raíz de la institución del gobierno que estuvo vigente entre 2018 y 2024, con ello, se formula que tal periodo de ejercicio del gobierno representó un nuevo intento de cambio de régimen, en relación con el modelo neoliberal que prevaleció en México desde los años 90. En este capítulo también se procede a hacer una síntesis respecto a las reformas en materia de simplificación orgánica consumadas en 2024, propuestas por el gobierno y avaladas por el poder legislativo federal y la mayoría de las legislaturas estatales, que representaron la desaparición de varios órganos constitucionales autónomos. Se incluye, en correspondencia con la estructura ya definida por el progreso de la investigación, un epílogo capitular en esta ocasión provisto de un título: “Entre el Estado en transición y un horizonte de futuro para los

órganos constitucionales autónomos en México”, en donde se dirime y se analiza, igualmente en perspectiva del sustentante de la presente investigación, acerca de las posibilidades de un futuro deseable y óptimo para los órganos constitucionales autónomos en el sistema político-constitucional mexicano.

En la última parte de esta investigación, titulada “Conclusiones”, se exponen algunas argumentaciones y análisis en sentido concluyente, como resultado de la valoración crítica de todo el proceso investigativo desarrollado, es decir, dándose cumplimiento al objetivo general propuesto por esta investigación: Exponer una valoración crítica, que elabore en torno a la existencia de los órganos constitucionales autónomos en México, en el encuadre de las categorías de interés público y déficit democrático, para el sistema político-constitucional.

En términos procedimentales y de formato, la estructuración congruente, ordenada, coherente y consistente de la presente investigación, dispone que en el desarrollo del capitulado se proceda a la elaboración expositiva y a la formulación compilativa de datos e información, al igual que a la provisión de todo el contexto necesario posible, en la sustentación de los planteamientos pertinentes que hagan posible el desarrollo de los contenidos que conforman propiamente la sustantividad investigativa desplegada y su progreso, mientras que en los apartados correspondientes a cada uno de los epílogos capitulares, respectivos a cada aspecto de fondo debidamente tratado en la investigación, se proceda a la elucubración analítica, crítica, y propia de la discusión epistémica, por parte del investigador, en aras del cumplimiento de los diversos objetivos de la investigación, dar respuesta a la pregunta detonante del proceso investigativo desarrollado, y hacer plausible el arribo a conclusiones fundadas, en relación con el proceso de investigación realizado.

## **Capítulo I. Panorama epistémico y planteamientos generales de la investigación**

## 1.1 Planteamiento del problema y justificación de la investigación

El problema que sustancia la presente la investigación ocurre en torno al fenómeno institucional-jurídico que representan los órganos u organismos constitucionales autónomos (OCA) en México, de carácter nacional; en específico, el debate que puede surgir alrededor del déficit de legitimidad democrática que en relación con ellos puede argumentarse, así como la operatividad de la categoría de interés público, igualmente aplicable o relativa a ellos. Esto, desde los campos de la teoría constitucional y política contemporáneas, en el encuadre de la funcionalidad y el funcionamiento de las normas y las institucionales constitucionales.

Los órganos constitucionales autónomos han significado un cambio notable en la estructura político-constitucional del Estado mexicano. Desde su institución en el orden jurídico constitucional nacional han ido desarrollándose, adquiriendo facultades, atribuciones y autoridad crecientes, lo que supone que su capacidad de incidencia, potencial afectación, impacto y repercusión respecto del resto del Estado constitucional también se ha amplificado. Estas circunstancias y condiciones vuelven imprescindible la realización de un análisis valorativo y sustancial respecto de las implicaciones y los efectos que estos nuevos escenarios producen en el sistema político-constitucional mexicano.

En principio, al constituirse como objeto de estudio de esta investigación unas ciertas normas e instituciones jurídicas, es menester ubicarla como relativa al campo de lo jurídico, es decir, del derecho, y más propiamente, del derecho constitucional; por ser tales normas e instituciones dispositivos instituidos por el texto constitucional mexicano. Esta investigación se inserta, en consecuencia, y del mismo modo, en el marco de lo que se puede enunciar como la *ciencia jurídica*, entendiéndose por ésta; no solamente la descripción de los fenómenos jurídicos o de otros elementos compositivos del derecho, sino del esfuerzo racional orientado por realizar un ejercicio de comprensión mucho más amplio de lo que acontece en el campo jurídico. En este contexto, la teleología de esta categorización es el criterio de definición que resulta funcional para articular las proposiciones normativas -en el sentido del normativismo, y no en alusión a las típicas normas jurídicas- que brinden sentido al quehacer de una ciencia jurídica, pues como lo expresa Santiago Sastre (2001):

Lo que quiero decir con esto es que una ciencia puramente descriptiva o contemplativa aparte de inútil por redundante parece incompatible con la visión del Derecho como un fenómeno convencional.

Por todo ello me parece que es apropiado concebir la ciencia jurídica como ciencia ya no sólo en cuanto puede describir y sistematizar el Derecho sino en cuanto a la hora de resolver problemas puede ajustarse a las exigencias que rigen lo que se considera la práctica científica en la comunidad jurídica. Ir más allá supone que la ciencia jurídica aparece como una técnica y en este sentido creo que su principal función debería consistir en orientar la actuación de los órganos encargados de interpretar, aplicar o elaborar el Derecho. La ordenación sistemática y la descripción del Derecho, como afirma Atienza, «constituyen el punto de partida o una meta intermedia de la elaboración dogmática, pero no su punto de llegada, su objetivo final» (p. 601).

Adhiriéndose la presente investigación a tales formulaciones, es posible dilucidar el componente imperativo que se constituye en el eje rector de los intentos de construcción de un saber disciplinar desde el derecho. Atendiendo a esta noción, es que la presente investigación se sostiene en la afirmación de que ese esfuerzo orientador al que anteriormente se hiciera alusión; en la interpretación, aplicación o elaboración del derecho, prima en el propósito de los estudios jurídicos, y es funcional, necesariamente, para una continua optimización del propio derecho, en estos términos, el hilo de la disquisición teórica y académica al respecto, va direccionada a esquematizar el que puede ser el *eterno debate* sobre la compatibilidad entre *ciencia y derecho* no en términos resolutivos, sino en clave de encuentro de una salida con énfasis en los fines, la razonabilidad y el devenir del ámbito jurídico, expuesta en buena medida siguiendo nuevamente a Sastre (2001) en su análisis sobre la consideración de Atienza respecto a esta materia:

En definitiva ya no se trata de describir lo que en realidad hace la ciencia jurídica sino de poner de relieve que su función debe ser útil, en el sentido de que se pudiera afirmar que «un sistema jurídico que careciera de elaboración dogmática estaría en disposición de resolver muchos menos problemas *o los resolvería peor* que el mismo sistema dotado de una dogmática adecuada». Me parece que esto es, por encima de las etiquetas o las clasificaciones, lo que en realidad importa (p. 601).

Desde luego, como bien ha expuesto la teoría jurídica a lo largo de su trayecto y desarrollo, las acepciones de la palabra *derecho* y del término *ciencia jurídica* han sido fuente de sustantivos debates que han ahondado en la producción de un conocimiento específico que cumple un rol para distintos fines, al igual que todo el resto de los discernimientos que se constituyen en sus respectivos campos. Fernando Martínez (2003), por ejemplo, refiere respecto a esta multidimensionalidad presente en los estudios del derecho, el concepto de “mundo jurídico”; con él pondera que se debe establecer en primer término un marco contextual sobre la situación de los estudios jurídicos en por al menos tres campos de lo real; la modernidad, la posmodernidad, y la globalización, categorías entrecruzadas en la contemporaneidad, en donde las complejas relaciones jurídicas y sociales se reconfiguran en la explicación de las transformaciones relativamente recientes. Los pensamientos multiformes y las diversas interpretaciones escalan en la comprensión de un entorno diverso y divergente, aunque conjugándose en una serie de procesos constitutivos y complementarios que conforman el campo del conocimiento en cuestión. Un modelo o tipología, ciertamente ambicioso, por su carácter multidimensional, y no desprovisto de una cierta necesidad en la actualidad, toda vez que los modelos teóricos siguen ofreciendo categorías para el análisis. El autor explica la síntesis de ello en las condiciones óptimas, razón por la cual se reproduce a continuación:

El modelo para construir el mundo jurídico, propuesto en este trabajo, tiene sus raíces más profundas en la relación hombre-sociedad-cultura-derecho que lleva implícita la necesidad de buscar nuevos caminos de investigación y análisis. No es un encuadre arbitrario o circunstancial. Por el contrario, se apoya en cuatro conceptos fundamentales: El de “persona”, que surge de la naturaleza humana y de su condición, y se abre a la dimensión antropológica del mundo jurídico y a la antropología jurídica. El de “sociedad”, que el hombre debe construir, como soporte de su realidad humana. Su disciplina es la sociología del derecho. El de “cultura”, en cuanto expresión de las particularidades históricas concretas y considerada una matriz de vida dotada de sentido, al que corresponde una sociología cultural. Y el de “derecho”, que desde su positividad y su eticidad, configura las relaciones jurídicas y sociales y perfecciona las formas de convivencia. En síntesis, la relación “hombre-sociedad-cultura-derecho”

significa que el hombre vive la realidad como realidad humana, social, cultural y jurídica. Allí deben equilibrarse el orden de las formas sociales establecidas y el orden que se expresa en la construcción de la realidad cotidiana o en los cambios necesarios de aquellas formas sociales (pp. 32-33).

Suscribiendo igualmente lo anterior la presente investigación, es pertinente destacar que respecto a la generación de conocimiento en el área del derecho -quizás en similitud con el caso de las otras ciencias de carácter social- se encuentran ciertas oportunidades para su reproducción, no obstante, la contextualización de este tipo de conocimiento, en cuanto a su aplicabilidad y posibilidad de yuxtaposición en las realidades impactadas por esta disciplina, permanecen como un punto latente y abierto a la deliberación, pues tal y como lo sostienen Manuela González y Marina Lanfranco (2021), respecto de los espacios de divulgación de publicaciones de interés académico en la materia:

Por otra parte, nos interesa recuperar del imaginario académico qué grado de veracidad tiene la siguiente afirmación: la legitimación recibida a través de la publicación nos garantizará que algunxs decisorxs jurídicxs y políticxs tendrán acceso a este material para fundamentar sus trabajos, sentencias y proyectos legislativos. Además, ¿qué literatura eligen lxs juecxs para fundamentar sus sentencias? (p. 2).

La conceptualización del derecho, mientras tanto, considerándola una categoría de aspiración científica, ha representado también ya una multitud de disquisiciones e interpretaciones que han insistido en ahondar en sus espacios propios para la comprensión de ciertos fenómenos; la dogmática y la doctrina jurídicas, básicamente. La persuasión y la retórica en que se ven imbuidas, se consideran, en ocasiones, poco dotadas de rigor, mientras que otras ciencias sociales —que ya tienen un bagaje muy consolidado en su pretensión *científica*- tienen una aceptabilidad ya muy decantada de sus argumentaciones, por inverosímiles que estas puedan resultar, así lo expone Enrique Haba (2006):

Mientras que los conocimientos de casi todas las demás ciencias sociales — sociología, politología, lingüística, etc.— son poco o nada «útiles» (salvo para sus propios profesionales y el mercado editorial propiciado por ellos), en cambio gran parte de las disposiciones jurídicas y de la doctrina profesional aplicada a

estas tienen toda suerte de repercusiones reales para la vida de la gente en general. Más esta utilidad práctica se compra al precio de que el derecho consiste en discursos cuyo rigor científico es muy endeble (p. 37).

Un tanto en el mismo tenor, otra cuestión que ha sido materia de discusión es la metodológica y la conceptual en relación con el *deber ser* de la aplicación de la ciencia sobre el derecho. Persisten todavía posturas positivistas ávidas de que se reconozca al derecho al nivel de una *ciencia dura*, y prácticas académicas que son apología acrítica del racionalismo moderno y su contextualización epistémica, el punto llega a tal que se pretende en ocasiones reproducir el método de la ciencia social –supuestamente– más consolidada; la sociología, y que se traslapen sus criterios al conocimiento jurídico, esto se patentiza con las investigaciones que desde las facultades y escuelas de derecho se fomentan, así lo expresa Federico Escobar (2008), en un análisis sobre la situación de estos temas en Colombia:

La investigación jurídica está en boga actualmente. Constituye un estándar de calidad en las universidades, y en respuesta a esta exigencia han pululado los grupos de investigación, los proyectos de investigación, y los encuentros de investigación. El problema es que este desarrollo ha seguido una trayectoria sumamente irrespetuosa de la diversidad de experiencias jurídicas, favoreciendo en cambio el modelo de las ciencias empíricas, que ingresó a las Facultades de Derecho por vía de la Sociología jurídica. No estoy formulando una jeremiada contra la Sociología jurídica, ni mucho menos. Considero que es importante alentar sus estudios, y algunos de los más reputados académicos colombianos, por quienes siento gran admiración, son sociólogos jurídicos. Lo que critico es la idea de que toda la investigación jurídica deba adelantarse a imagen y semejanza de la investigación sociojurídica (p. 254).

Por otra parte, no puede ser desprovisto el hecho de que la acepción de *ciencia jurídica*, indefectiblemente debe ubicarse como una más de las ciencias sociales, por ser su objeto de estudio un producto social; las normas que existen como obra humana y no por generación espontánea, ni como resultado de un descubrimiento en la naturaleza, y por consiguiente, en tanto creación humana, su condición volitiva se encuentra enmarcada en la razonabilidad, la capacidad cognoscente, la discursividad, y las argumentaciones de distinta índole que

posibilitan su lugar en la realidad, o en aquellos espacios en donde es asequible la realización de un estudio, en este sentido sostienen Aguirre y Pabón (2020):

El derecho, como parte de las ciencias sociales, se ha debatido entre el enfoque positivista y el enfoque hermenéutico, en lo referido a su estatuto epistemológico. Más allá de esta discusión, la delimitación de un objeto de estudio propio, que se enriquece de la lectura que aportan otras disciplinas, cuyo abordaje permite la comprensión de fenómenos y la producción de teorías y conocimiento nuevo, hace posible la defensa de la rigurosidad y científicidad del derecho.

En ese sentido el objeto de estudio del derecho difiere de otros objetos, como el de la matemática, la física o la biología. Esto hace que los enfoques, las técnicas y fuentes sean distintas y se nutra y apropie de las técnicas construidas desde la investigación en las disciplinas que hacen parte de las ciencias sociales. Desde aquí se comprende que los métodos adoptados por el derecho no están dirigidos a explicar relaciones de necesidad y tampoco se mueven únicamente en el plano del descubrimiento, sino que están más bien dirigidos o son más afines a la interpretación, la argumentación, la valoración, la justificación y la explicación de los fenómenos y valores sociales que tienen relación con el mundo de las normas jurídicas (p. 199).

El enmarcamiento de la disciplina del derecho dentro de las ciencias sociales, le reviste de la epistemología propia de estas áreas del conocimiento y configuran -reforzándose- las oportunidades de que dispone, para ampliar los parámetros y márgenes entre los cuales se formula en tanto instrumento, dispositivo, y válvula de procesamiento de diversas problemáticas de la vida social, y en consecuencia, estas mismas condiciones entreven la apertura de su campo a una mirada de mayor amplitud, en donde, entre otras cuestiones, la constitución crítica de la elaboración conducente, representa un constructo necesario de primer orden en la amplitud de tal apertura, de esta manera sostiene Jorge Witker (2015):

La incorporación del derecho en el ámbito de las ciencias sociales requiere de un cambio epistemológico radical que incorpore los conceptos de totalidad indeterminación y movimiento a los enfoques jurídicos sociales (texto-contexto).

Para ello es necesario superar la segmentación y cosificación que impone el positivismo jurídico y buscar razonamientos de apertura que potencian la conciencia de los operadores del derecho a fin de que superen los esquemas parametrales cristalizados del mundo del derecho para abrirse a una conciencia lúcida o crítica que realmente legitime a los juristas en la compleja sociedad contemporánea...

El derecho clásicamente ha sido un instrumento de resolución de controversias, y en este carácter radica toda la posibilidad que tiene de contribuir al cambio social ordenado y pacífico. A pesar de ello, nos damos cuenta de que por lo general, lejos de ser un instrumento de cambio racional, el derecho se convierte en un verdadero obstáculo a dicho cambio. Esto nos motiva a pensar si, adoptando un ángulo de mira nuevo, sin tener miedo a dejar las estructuras preconcebidas, el derecho pudiese erigirse no en un regulador de un cambio que la sociedad exija, sino en un verdadero guía de la evolución social, que sea capaz de aceptar que su papel no es el de solucionar problemas dados, sino conducir el “dándose” de la sociedad para que ésta, por medio de su práctica, construyera de manera consciente la parte virtual e indeterminada de la realidad objetiva (pp. 356-357).

Para Imer Flores (1998), el siglo XXI se presenta como uno de grandes retos para las ciencias en general, pues el avance tecnológico de la globalización, la modernidad, y la posmodernidad, suponen contradicciones y desigualdades en múltiples niveles y realidades que desde luego habrán de impactar en el desarrollo científico. Específicamente para la cuestión de la ciencia jurídica, este autor argumenta que el proceso que debe seguirse en la consolidación científica es, por un lado, superar los criterios tradicionales de los enfoques típica y acriticamente positivistas ortodoxos –tan presentes como ejes de enseñanza en el derecho- y reconocer, para adoptar, posiciones dialécticas, críticas e interdisciplinarias, sostenidas en un pluralismo metodológico que marque la pauta de planteamientos sustantivos innovadores:

Obviamente, la ciencia del derecho busca un nuevo paradigma. Los enemigos de la ciencia jurídica son el dogmatismo y el legalismo. Por esta razón, es indispensable combatirlos, así como superar el dualismo y el reduccionismo, que ha ningún lado han conducido. Mediante el reconocimiento de una actitud crítica,

dialéctica, e interdisciplinaria, sobre las bases de un pluralismo metodológico, donde resalta la interacción entre valor, norma, y hecho; justicia, vigencia y eficacia; puntos de vista interno y externo; entre muchas otras cuestiones que merecen la atención y respuesta de los juristas (p 1027).

Aproximándose a una línea argumentativa aparentemente más próxima a la configuración mediata que ocupa al medio en que se realiza la investigación jurídica, Joaquín Ordoñez (2023) puntualiza que los posgrados en derecho deben formularse en torno a tres categorías; democracia, epistemología y pensamiento complejo. Según refiere, la resolución de “problemas jurídicos” requiere de al menos estas tres instancias, para hacer posible el procesamiento de situaciones, realidades y alcances de un cierto conocimiento jurídico que puede ser viable. En el mismo sentido, afirma Ordoñez:

El conocimiento que se genere o que se manipule en el posgrado en Derecho debe estar en permanente construcción y no darse por hecho o finalizado. La colegiación puede ser un factor importante para lograr lo anterior, ya que una diversidad de investigadores o de docentes con diversas formaciones significa también la existencia de diversidad en la producción científica. El objetivo es ampliar la libertad de pensamiento y no reducirla, es decir, diversificarla para volverla crítica y constructiva y para impulsar el discurso racional y argumentativo en lugar del dogmático, lo que se da con la interacción comunicativa entre alumnos y docentes (investigadores, tutores, etc.); esto es congruente y complementario con la postura diversificadora de la democracia, del pensamiento complejo y, por ende, del conocimiento científico, ya que una visión plural permite la revisión, discusión y adopción de teorías que potencialmente pueden ser aplicables sin considerarlas dogmáticamente ciertas, ni hegemónicamente únicas. Se debe entrenar a los alumnos del posgrado para el diálogo y la discusión, con miras a cuestionar el estatus quo de la ciencia jurídica y replantear posturas añejas para solucionar problemas nuevos y así construir conexiones cognitivas con otras áreas y disciplinas del conocimiento y también con sus métodos, lo que se logra con el diálogo (p. 167).

Como es posible deducir, el posicionamiento en cuanto hace a los marcos referenciales de constitución de la subjetividad investigativa, guarda invariablemente un peso que antecede

desde los procesos formativos correspondientes en la instrucción de competencias para el ejercicio de la investigación, hasta las definiciones que ocupan la centralidad sobre las bases con las cuales la investigación, en efecto, podrá desarrollarse y articularse. La relevancia de este proceso, o conjunto de procesos, de corte dialógico, dialéctico, crítico, constructivo, y transversal, opera en la concesión sobre la amplitud de los márgenes alrededor de los cuales el frente de posibilidades se expande en términos teóricos y metodológicos, para dar pauta a la generación de dicho conocimiento desde el campo jurídico, desde la disciplina que es el derecho, y por tanto, desde la veta que constituye la categorización científica de este conocimiento producido. Asimismo, Ordoñez (2023) apunta:

Se trata de procurar una transversalidad teórica y metodológica para provocar una disrupción de lo disciplinar. Se debe contemplar la variedad, apertura y pluralidad metodológica, privilegiando la libertad en la construcción de posturas y teorías, lo que significa libertad en cuanto al marco teórico y metodológico, para lo cual es necesario que en el posgrado se forme al estudiante bajo la premisa de la diversificación, es decir, más que imponerle diversas posturas teóricas y metodológicas, es necesario concientizarlo de que tal diversidad existe y de la urgencia de aplicarla en el quehacer científico. Tiene que ser una especie de método diversificado para la generación de conocimiento, aplicado por cada estudiante (docente o investigador en formación) de acuerdo con su particular cosmovisión de la realidad jurídica y social. Aplicar con mayor frecuencia el pensamiento complejo al Derecho ayudará a evitar el error de dedicarse disciplinariamente al Derecho, porque la meta es complejizarlo, y esto, desde un enfoque epistemológico diversificado (democrático) es anti-reduccionista, ya que ignorar los problemas y fenómenos sociales de los cuales se encargan otras disciplinas y también la omisión de las teorías, posturas, métodos, etc., distintos a los jurídicos, es lo que provoca fallas en su abordaje (pp. 167-168).

Es igualmente de relevancia el destacar que las investigaciones que se producen o pueden producirse desde esta parcela del conocimiento humano, eclosionan en su pertinencia al constituirse en marcos de referencia que representen nuevos frentes del conocimiento, abocados a la profundidad reflexiva, y sobre todo, al análisis que trascienda lo meramente descriptivo, el estudio de la función normativa, y los diseños operativos que estructuran al

derecho; planteándose como ejes de la interpelación crítica, situándose en el plano de las distintas realidades construidas por el derecho, para atender aquello que ha dejado de ser el centro del argumento formal, y por tanto, se ha convertido en la arena fértil de donde eclosionará el porvenir disciplinar, orientado a las necesidades, las deficiencias, y las dinámicas que se pueden identificar en el campo, pues refieren Aguirre y Pabón (2020):

En la actualidad, en todas las áreas del conocimiento se habla de la necesidad de una investigación con pertinencia. Esto se presenta incluso como un criterio de evaluación de proyectos y propuestas. Pues bien, en el presente texto se ha defendido la necesidad de una epistemología, donde la rigurosidad de los enfoques teórico - metodológicos incluya también una orientación crítica. Dicha perspectiva constituye un valor agregado que justifica la pertinencia de la investigación en los contextos actuales, donde el mundo del derecho no ha cumplido sus promesas pese a que asistimos a una realidad reglada como nunca antes, incluso con normas de talla internacional, como las que ofrece el discurso de los derechos humanos, que prometen ser el límite al poder, pero que en muchas ocasiones no han pasado de su función simbólica y, por ende, no han sido suficientes para lograr la igualdad y el orden justo que aseguraron (p. 199).

Las investigaciones responden a la lógica en la que se ven inseridas, en tanto productos de un proceso situado, creativo -en tanto crea, elabora, formula y propone-, sintetizan la apertura y la evolución del progreso disciplinar, y se disponen del mismo modo como un vértice aprehensivo y explicativo del mundo, de la propia realidad que configura a los objetos de estudio. Estas consideraciones no pueden ser obviadas del proceso, ni de su conductor, el investigador, pues la intrínseca mirada que plantea, desarrolla y proyecta los alcances del conocimiento posible, atiende a este panorama general del empuje epistemológico, pues tal y como lo plantean Aguirre y Pabón (2020):

Como en ningún otro momento histórico la sociedad tiene tantos valores protegidos por el derecho en lo formal, pero la amenaza a la supervivencia de la vida en el Planeta y la vulneración de los derechos sigue presente. Los investigadores jurídicos mantienen un punto de vista privilegiado desde distintos lentes y dimensiones, pues el derecho es una categoría que se ha incorporado en todos los niveles de la vida sobre

el planeta, desde las relaciones familiares, mercantiles, en la esfera nacional y transnacional. Si el derecho ha colonizado todos los niveles de la vida, es pertinente que el investigador en derecho produzca conocimientos sobre estos asuntos, pero no con la ingenuidad de quien clasifica y describe especies o en forma desprevenida, sino con la mirada situada, creativa, abierta a los otros y orientada hacia el mundo, de quien es sujeto que investiga un objeto del que él mismo hace parte. Objeto que, además, es fundamental en el mantenimiento y creación de relaciones sociales tanto de opresión y exclusión como de inclusión y emancipación (p. 199).

En suma, reconociendo y asumiendo todo lo anteriormente expuesto, la presente investigación se reafirma como un estudio correspondiente a lo que se podría denominar la ciencia jurídica, planteándose como un ejercicio de exposición, exploración y análisis críticos sobre una materia delimitada del derecho constitucional mexicano: los órganos constitucionales autónomos nacionales, es decir, los que operan a escala federal y para todo el territorio nacional. Estableciéndose, para ello, un marco metodológico y teórico, para proceder a la realización de tal ejercicio, en aras de producir, divulgar y/o generar planteamientos diversos, que eventualmente, puedan estar orientados, o puedan resultar útiles, para nutrir discusiones en la materia, en consecuencia; tanto para la formulación retrospectiva, la realización de estudios coetáneos, o la elaboración en torno a escenarios prospectivos. En esta misma tesitura, se busca con ella hacer alguna aportación a los estudios constitucionales contemporáneos en México, en lo referente a los OCA, y se quiere también con base en ella, difundir un conocimiento sobre diversos aspectos relativos al sistema político-constitucional en México.

En el mismo sentido, las contribuciones que logre articular, en concordancia con lo ya planteado, guardan la posibilidad de ser funcionales para aportar una argumentación sustentada y basada en información, teoría, conocimientos y disquisiciones sólidamente fundadas, lo que sin duda puede impactar favorablemente en el debate académico de la teoría político-constitucional en que se circunscribe. Por tanto, la presente investigación podrá resultar útil para académicos, estudiosos del derecho, especialistas de otras disciplinas con cierta proximidad, u otros lectores interesados en esta materia particular del derecho constitucional y el sistema político mexicanos.

## 1.2 El *locus enuntiationis* o el enfoque crítico de la investigación

Considerando esta diversidad que es posible en la construcción edificante de la sistematicidad cognoscitiva, el posicionamiento epistemológico de la presente investigación se articula desde un *locus enuntiationis* significativo y sustancial; la formulación crítica. Este criterio dilucidador y de definición es fundamental en la determinación de un planteamiento y proceso investigativo, pues como puntualiza Juan Manuel Contreras Colín (2011):

Quizá pueda parecer irrelevante pero no lo es, pues el *locus enuntiationis*, el “lugar de enunciación”, esto es, desde dónde se dicen las cosas, en filosofía y en todas las áreas del conocimiento, resulta fundamental para entender qué se dice, por qué se dice y cómo se dice (p. 193).

Las investigaciones parten de posicionamientos epistémicos, de orientaciones y perspectivas que abrevan de distintos elementos. Tal postura frente al conocimiento se constituye en virtud de las características y la visión cognoscente manifiesta en el investigador frente a su objeto de estudio, y el derecho, al ser una disciplina que hace también parte de las ciencias sociales, valorativamente proporciona y ofrece una mirada que se instituye de igual manera en el objeto de investigación (Aguirre y Pabón, 2020).

El lugar de enunciación de la presente investigación, al ser en clave crítica, se constituye en el espacio desde donde diáfananamente se deben explicitar, analizar y sintetizar las explicaciones profundas que imprimen el sentido, el propósito, y la razón de ser del entramado político-constitucional que se propone estudiar, así como sus falencias y condiciones deficitarias trascendentales. En esta contextualización, el énfasis, el enfoque y la acentuación del proceso investigativo es la composición fundamental que define y significa, por un lado, la utilidad y la pertinencia de la investigación, y por otro, la necesidad que tiene el campo del conocimiento de optimizarse, expandirse, y encontrar de entre sus propios linderos, las nuevas fronteras de donde puede emanar la comprensión sustantiva de las necesidades, deficiencias, y limitaciones correspondientes, en aras de generar un cambio en esa dinámica. De aquí la imperatividad de la realización de estudios que se afirmen transparentemente como críticos, que nítidamente enuncien la crítica que es indispensable, como es que se propone la presente investigación. Aguirre y Pabón (2020) señalan que:

Por orientación se entiende el interés investigativo que una epistemología jurídica crítica debe tener hacia ciertos objetos en relación con otros. Para todo contexto social, parece adecuado señalar que, además de la rigurosidad formal, las investigaciones jurídicas deberían comprometerse con una perspectiva crítica. Como antecedentes a lo que sería una epistemología crítica se identifican dos tradiciones de la sospecha sobre lo jurídico. La primera “desde la mirada implacable de Marx” y la segunda, la tradición estructuralista de Foucault (Mejía, 2006, p. 65). Esta herencia es recogida por los estudios críticos del derecho.

Tal como lo indica Nancy Fraser (2015), para el caso de la teoría crítica en general, el investigar crítico, a diferencia del acrítico, dimensiona que el conocimiento que genera puede tener un efecto político. Desde ahí se planea y diseña la investigación y su marco conceptual con miras a coadyuvar en la solución de las necesidades de los grupos sociales oprimidos y excluidos de la “marcha del progreso”. Desde esta mirada surgen ciertos objetos especiales de investigación, como son: ¿Qué tipos de relaciones se dan entre poder y derecho? ¿Qué condiciones de legitimidad requiere el derecho? ¿Cómo se pueden diseñar políticas públicas o nuevos marcos normativos para atender un problema de forma más equitativa y diferencial? ¿Qué factores de poder orientaron la creación de cierta norma? ¿Qué intereses prevalecen en la aprobación de una regla jurídica? Una epistemología jurídica crítica puede mirar de frente a los grupos desaventajados e identificar qué agencias políticas lideran o exigen liderazgo y resultan relevantes para la comprensión del presente y tendrán incidencia en el futuro. Fraser, por ejemplo, investiga la subordinación de las mujeres o de las cuyas sexualidades son desvaloradas; una investigación jurídica crítica preguntaría por qué las mujeres que tienen iguales derechos pierden en los tribunales (p. 198).

La noción de la investigación crítica se compagina con el “pensar distinto” para una redefinición de las disputas que se producen en lo social, una directriz que tiene la función de disentir de la hegemonía, concepto contextualizado y ubicado en esta confrontación argumentativa, aludiendo a la diversidad de sujetos, procesos y conocimientos en su inacabable tarea de copar la dirección de los discursos y los antagonismos que tienen lugar en este propio rejuego de argumentos. Existe también la enunciación de un “conocimiento

situado” que postula equidistancias con respecto a las categorizaciones que se asumen como objetivas, pero que, ineluctablemente, se encuentran consustanciales a las lógicas producidas por el marco societal, epocal y epistémico que ha producido las posibilidades de tales categorías, Balasch et al. (2005) señalan al respecto que:

Pasamos de una concepción representacionista del conocimiento a considerarlo una actividad política localizada que lleva a preguntarnos sobre el lugar desde el que lo producimos, con quien lo producimos y las consecuencias que genera. Investigar es actuar políticamente a la vez que actuar supone generar conocimiento. La separación entre investigación y acción es una idealización y purificación de categorías afín a una forma de gobierno que impone una acción “necesaria” (i.e., flexibilización laboral) basada en un conocimiento “objetivo” (i.e., necesidades de mercado). Investigación es, por tanto, una forma de política dentro de nuestra particular hegemonía.

Estos elementos apuntan hacia una práctica dirigida tanto hacia los discursos hegemónicos como a las prácticas que nos permiten aparecer como sujetos institucionalmente aceptables (currículum académico, adscripción institucional y disciplinar, autoría individual...), prácticas que inciden en aquel lugar en donde no queremos dejar de estar. Una actividad dirigida hacia aquellas formas de gobernabilidad consustanciales a las actuales formas de investigar. La consecuencia más directa de esta forma de entender el investigar es el cuestionamiento constante de las maneras en las cuales se realiza dicha actividad (p. 134).

Existe en esta concepción la idea de la “gubernamentalidad” -en sentido foucaultiano; como las formas de imposición del control extendidas en lo social, que ya superan la simple apreciación del poder político- y la consideración de la investigación como un esfuerzo de articulación, la articulación de una pluralidad de factores asociados; sujetos, textos, y el desarrollo de hechos identificables, que se amalgaman para dar coherencia aprehensiva a los acontecimientos significantes, revistiéndolos claramente de una cualidad política y de aspectos relacionales, que en su delimitación puede entablar puentes de comunicación con otras miradas igualmente dotadas de significado, finalmente, esta práctica investigativa se devela como la arista para la producción de un horizonte novado, en contraposición a los

planteamientos que sirven como el medio de reproducción de lo establecido, sostienen Balasch et al. (2005):

La investigación crítica académica está con/formada por una matriz institucional de poder/saber a la que busca subvertir. Se genera una tensión entre la reproducción de hegemonía (tanto en términos de conocimientos y prácticas investigadoras) o el éxodo y difracción mediante la creación de formas alternativas. Se trata de una tensión derivada de estar en la “Barriga del Monstruo”. En este texto se ha desarrollado una propuesta que parte del reconocimiento de esta posición paradójica y que apuesta por generar conocimientos y prácticas investigadoras para pensar y actuar frente a las formas actuales de gobernabilidad. La propuesta sugiere concebir la investigación como una práctica articulativa en tanto que permite reconocer el carácter situado del conocimiento y la necesidad una conexión parcial con otros agentes para transformar nuestra posición de conocimiento. Esto nos lleva a considerar la investigación no como representación del mundo sino como acción política responsable para proponer formas de entender y hacer que subviertan las actuales prácticas de gobernabilidad (p. 140).

En términos generales, el planteo de esta cuestión se configura a través de la enunciación de lo que es el pensamiento crítico, y las posibilidades que tiene su aplicación en la investigación. Esto representa una ubicación puntual de la contemplación en torno al proceso investigativo y su realización, así como una expectativa en cuanto a sus fines. De esta manera, se subraya la importancia y pertinencia de llevar a cabo una investigación que ejercite el pensamiento crítico, y que, de hecho, se propone contribuir con la enunciación de una crítica analítica, sustantiva y argumental, que dirima sobre puntualizaciones concretas de una realidad sujeta de estudio, y pretenda, también, aportar un discernimiento interpretativo de la complejidad que tal realidad prefigura. En la centralidad de esta perspectiva se encuentra un ejercicio de formulación orientado al encuentro de las óptimas condiciones para los fenómenos objeto de estudio, y la transformación necesaria para ello. Así lo expone Eleonora Cebotarev (2003):

El pensamiento crítico difiere de otras teorías en sus objetivos, en sus estructuras lógica y cognitiva y en las clases de reglas que usa para aceptar la evidencia. La vasta

expansión de la perspectiva crítica en la última mitad del siglo XX, dentro de una variedad de perspectivas críticas en un número de campos aplicados, indica la continuada insatisfacción con los sistemas socioeconómicos y políticos insensibles existentes (tanto el capitalista como lo que queda del socialista) y la posición excluyente de la ciencia positivista, que reclama ser la única fuente de conocimiento legítima y válida.

El pensamiento crítico puede ser visto como un desafío a las relaciones de poder resultantes entre los científicos, los que tienen el poder y los otros, así como una búsqueda de alternativas más significativas a las visiones dominantes convencionales de conocer y vivir en el mundo de hoy. En el corazón del pensamiento crítico está la creencia en las posibilidades y en la necesidad de construir futuros alternativos y mejores (p. 4).

En otro orden de ideas relativo al planteamiento de la presente investigación, pero continuando en la lógica de integrar y atender ya, en términos generales, las prescripciones hasta el momento desglosadas en cuanto a la caracterización crítica de este estudio, se conviene de igual modo ineludible pormenorizar la consideración que se tiene respecto a una posible hipótesis del proceso: en principio, al tratarse el presente estudio de un proyecto de investigación en el ámbito de las ciencias sociales -y al resaltarse su carácter crítico- la exposición de la argumentación nodal es el eje rector que habrá de guiar el proceso investigativo en sí, por lo que no se considera necesarísimo el establecimiento de respuestas tentativas *a priori*, no obstante, se asume que sí es fundamental aclarar tal disposición para la esquematización de la presente investigación (Retamozo, 2014).

En principio, puede afirmarse que la instalación de una hipótesis suele ser una necesidad impuesta por los marcos regulativos propios de los cánones tradicionales u ortodoxos bajo los cuales se planean los proyectos de investigación -y más específicamente, los proyectos de tesis para la obtención de algún grado- sin que tal condición, en este contexto impositivo, asimile, pondere y evalúe la real pertinencia o la genuina urgencia de que esto sea así. Cada propuesta de investigación -como ya se ha señalado a lo largo de este apartado- es un planteamiento original, inserido en unas determinadas perspectivas, un diseño teórico-metodológico particular, conveniente, y propio, y en un marco epistemológico que predefine

las finalidades, la razón de ser y los alcances a los que aspira dentro del campo del conocimiento en que se desenvuelve. Apreciando estas condicionantes, todavía con mayor acentuación al asumir una investigación un *locus enuntiationis* de carácter crítico, es preciso colocar el énfasis en este análisis sobre lo oportuno o realmente acertado que puede ser la fijación de una hipótesis, pues tal y como lo pondera Farji (2022):

En ocasiones, este requerimiento es constructivo porque incluir hipótesis contribuye a hacer más claro el proyecto de investigación. Pero en otras oportunidades, esta exigencia puede ser innecesaria y sólo logra que el autor incluya con fórceps hipótesis que no fueron —ni serán— realmente puestas a prueba, o hipótesis que no son tales, con el único objetivo de satisfacer superficialmente esa demanda... (p. 436).

Esta exigencia utilitaria dispone la instrumentación mecanicista, irreflexiva y acrítica de, obligatoriamente, presuponer forzosamente respuestas a las preguntas detonantes de una investigación sin que esto signifique, invariablemente, un mejor desarrollo del proceso investigativo, sino al contrario; puede representar una desvirtuación del foco proponente de la misma, el extravío conceptual o de articulación del proceso, o sencillamente, la formulación contingente que interrumpe los planteamientos por desarrollarse, en la exposición de los hilos argumentales que construyen y constituyen la centralidad de la investigación. Indica este mismo autor que:

Incluir hipótesis cuando el estudio no lo requiere es una práctica tan nociva como no hacerlo cuando el estudio lo requiere. Como se discutió anteriormente, ciertos tipos de investigación no necesitan la formulación de hipótesis porque no ponen a prueba ideas ni intentan explicar la causa de un patrón. En esos casos, formular hipótesis con fórceps ante el requerimiento del director, editor o revisor determina, a mi entender, varios aspectos negativos: 1) oscurece el objetivo del trabajo. Formular hipótesis y predicciones ‘obligadas’ dificulta comprender qué pregunta intenta responder la investigación porque distrae la atención del autor y de los lectores hacia ideas que no necesariamente serán puestas a prueba; 2) determina la formulación de diseños inadecuados. Si los lectores suponen ingenuamente que el trabajo pondrá a prueba una idea, esperarán un diseño acorde... (pp. 436-437).

La presente investigación, al proponerse desde una conceptualización crítica, de hecho, en buena medida constituye una arista o vértice de indagación introductoria, o bien, de dimensión exploratoria, toda vez que los estudios académicos con este enfoque no suelen ser los más abundantes en la literatura especializada disponible -como se acreditará en ulteriores apartados- y por tanto, el trabajo investigativo en este sentido -como el que desarrollará la presente investigación- es aún preliminar; es decir, la condición de posibilidad del conocimiento emanado de la criticidad dispone un muy amplio margen todavía, para esbozar otros esfuerzos investigativos con este criterio de definición. Luis Corona y Mercedes Fonseca (2023) apuntan en relación con esto que:

En primer lugar, hay un tipo de estudio según su alcance que, de forma categórica, no requiere la utilización de hipótesis: los estudios exploratorios. Es casi improbable hacer proposiciones acerca de algo de lo cual apenas existe conocimiento, máxime cuando se reconoce que la fuente fundamental de las hipótesis está en el cuerpo de conocimientos existentes sobre el tema en cuestión (p. 271).

Por otro lado, las vías para comunicar, transmitir, difundir, emplazar e instruir acerca de la multiplicidad de aspectos impresos, declarados, establecidos, consustanciales y epistémicos que se encuentran presentes en una investigación, abrevan en su diversidad del marco referencial organizativo que estructura al propio proceso investigativo, marcándose la pauta para que la viabilidad de la investigación discorra en sus desarrollos a través de tal pluralidad estructurante. Exponen Labrada y Labrada (2022):

En los diseños de investigación de las tesis de maestría y de doctorado, de los trabajos de diploma y otras creaciones de carácter científico, generalmente se emplea la hipótesis para que el investigador o investigadora declare lo que desea demostrar en su pesquisa, y se utilizan poco, para tales fines, la idea a defender, las preguntas de investigación o las premisas.

La idea a defender, las premisas y las preguntas de investigación constituyen instrumentos muy importantes, porque la persona puede utilizarlos como alternativos a la hipótesis para declarar lo que desea demostrar en su estudio; además, dichos instrumentos ofrecen una variedad por la que se puede optar al escogerlos...

La posibilidad de emplear la hipótesis, la idea a defender, las preguntas de investigación y las premisas para declarar lo que el investigador desea demostrar con su pesquisa, constituye una riqueza de opciones que se tiene para elegir el instrumento más adecuado.

El tipo de investigación, su tema y la concepción general del diseño teórico constituyen elementos que pueden decidir si se toma la hipótesis, la idea a defender, las preguntas de investigación o las premisas para declarar lo que se desea demostrar con su pesquisa (pp. 138-139).

En todo caso, la instauración de la hipótesis, para los efectos de investigaciones como la conducente, respondería a ser inserta hacia la parte conclusiva correspondiente. En el entendido de que la respuesta a las preguntas detonadoras del proceso investigativo, y la ampliación del panorama y del bagaje del investigador, como resultado de la progresión del propio trabajo desarrollado, son las líneas que, eventualmente, podrían conducir a la generación de una hipótesis para nuevos trabajos y otros planteamientos que puedan desprenderse de la realización de la investigación misma. En síntesis, el presente estudio se propone centrar su desglosamiento y progresión textual, remitiéndose a dar respuesta a las preguntas abiertas que instituye, asumiendo que dicha producción correspondiente, en la generación de respuestas, son el ámbito y el terreno para la eclosión de los hallazgos, postulados y conclusiones a los que haya lugar, existiendo en ello la posibilidad de que algún lector del trabajo de investigación, concluido, pueda estar en condiciones de hipotetizar; luego de haber dimensionado y cavilado el texto en su contexto, pues como establece Enrique Suárez-Íñiguez (2005):

Es uno de tantos lugares comunes plantear la necesidad de tener una hipótesis cuando se va a investigar algo. Todo estudiante, de licenciatura, maestría o doctorado, sabe que cuando le piden lo que algunos con cierta pedantería llaman el protocolo de investigación -o el diseño, en términos más sencillos- le exigen tener una hipótesis; hipótesis que, por otro lado, muchos no corroboran ni tampoco los revisores lo exigen, lo que es un sinsentido pues las hipótesis tienen que corroborarse para que la investigación sea considerada científica. En otras partes he analizado ese problema. Aquí lo que me interesa analizar es si la hipótesis es necesaria al iniciar la

investigación. Lo que sostengo es que la investigación no inicia con hipótesis sino con preguntas. Con preguntas muchas veces totalmente abiertas, sin que tengan una hipotética respuesta y esto es así no solo en las ciencias sociales sino en las naturales y en todo tipo de investigación (p. 44).

En suma, para fines de la realización y desarrollo de la presente propuesta de investigación, se considera como no imperioso u obligadísimo el establecimiento de una hipótesis. Toda vez que, al proponerse desde un posicionamiento crítico, en aras de una maximización de la objetividad plausible, es idóneo que sea la propia investigación la que, en su curso, alcance los resultados o conclusiones ostensibles a que haya lugar, o puedan articularse, y dé cuenta de ellos.

Finalmente, queda también enunciar que la postura racional de la búsqueda y construcción del conocimiento jurídico puede entenderse como un empeño disciplinar sistémico, sistemático, constante y consistente, prolijo y en reformulación periódica, sentando las bases para la postulación de esquemas, formatos, síntesis y categorías que coadyuven en el alumbramiento del frente de viabilidades contingentes que han de dar lugar, imprimir sentido y dotar de significación a los procesos correlativos que estructuren ese empeño, y en ello, el marco referencial y epistémicamente contencioso de la crítica, se ratifica, ocupa un espacio indispensable, confirmándose la fundamentación en la realización de estudios con este enfoque. Afirma Joaquín Ordoñez (2023):

La obtención plena del conocimiento jurídico quizá sea una quimera o utopía, pero es un objetivo que se deben trazar todos los docentes e investigadores del Derecho y cuyos basamentos académico-formativos deben establecerse desde su formación en el posgrado, abordando lo jurídico desde diversas perspectivas para poder acercarse a la verdad y a un mayor grado de certeza en el conocimiento jurídico generado. El posgrado debe ser un espacio para indagar el objeto de estudio desde una perspectiva diversificada (esto incluye lo trans, inter y multidisciplinario), lo cual permitirá que los alumnos conozcan de manera integral y holística su objeto particular de investigación, además de que la formación diversificada va abonar a la generación de escenarios y espacios de reflexión científica más acordes con las necesidades de atención a los grandes y graves problemas que asedian a la sociedad contemporánea.

La propuesta democrática para los estudios de Derecho en posgrado es que se debe orientar cada vez más hacia una aplicación de las características de la democracia relacionadas con la participación, la libertad de expresión, el derecho a disentir, la capacidad y necesidad de discutir, revisar, revocar, contrastar, observar, vigilar, informar, etc., todo ello en el ámbito académico del posgrado en Derecho para evitar la parcialización del conocimiento jurídico. La propuesta epistemológica incluye la necesidad de contemplar el Derecho desde una perspectiva extra sistémica, asumiendo una visión, además de crítica, autocrítica. La propuesta compleja involucra el concepto de diálogo entre las distintas categorías de la realidad jurídica y social para adoptar una manera análoga de verla y analizarla y así comulgar (asimilar, equiparar) el conocimiento jurídico con el carácter heterogéneo de la sociedad (pp. 169-170).

Vale con lo anterior igualmente ratificar que es también finalidad, sentido, intención, y meta de la presente investigación, encaminar un proceso que desemboque exitosamente en una aportación que abrevie sintéticamente de las disquisiciones y razonamientos ya planteados, en una articulación enunciativa -reafirmandose- que ofrezca una exposición, una exploración y un análisis, que en su criticidad, dispongan en alguna medida de un aporte teórico en este sentido, atendiéndose con ello, a la procuración de la cimentación de un conocimiento más integral y holístico, que comulgue con la complejidad del medio contemporáneo.

### **1.3 Pregunta de investigación**

¿Cuál es el resultado de una valoración crítica, respecto de la existencia de los órganos constitucionales autónomos en México, en el encuadre de las categorías de interés público y déficit democrático, para el sistema político-constitucional?

### **1.4 Objetivos de la investigación**

#### **1.4.1 Objetivo general**

Exponer una valoración crítica, que elabore en torno a la existencia de los órganos constitucionales autónomos en México, en el encuadre de las categorías de interés público y déficit democrático, para el sistema político-constitucional.

#### **1.4.2 Objetivos específicos:**

a) Explorar críticamente en torno a la categoría de interés público, en relación con los órganos constitucionales autónomos en México, y su implicación para el sistema político-constitucional nacional.

b) Analizar críticamente el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México, y su significación para el sistema político-constitucional del país.

### **1.5 Diseño y marco metodológico**

Dentro de la multiplicidad de tipologías que pueden existir alrededor de los esquemas que podrían confeccionarse para la investigación jurídica -y la ejecución de la ciencia jurídica propiamente- hay una que sostiene como base la preeminencia de cinco frentes sobre la definición de este tipo de investigación: la teórica, la dogmática, la hermenéutica, la doctrinal y la empírica (Valencia y Marín, 2018). Según esta esquematización y formulación paradigmática, la razón de la investigación teórica -funcional en el sentido de este marco explicativo y en un segundo nivel del desglose tipológico- consiste en retomar el análisis, la valoración, y la interpretación en torno al *ethos* del derecho, cuestión que en alguna medida ha pasado a segundo plano ante el creciente interés en relación con las investigaciones empíricas o casuísticas dentro de la ciencia jurídica, motivo por el cual la reivindicación de esta categoría tipológica para la investigación también es relevante, toda vez que se mantiene como una fuente prominente del conocimiento jurídico posible, atravesada transversalmente por los paradigmas y las escuelas formativas que articularon la teoría jurídica, y por tanto, imprescindible para la comprensión de toda materia de estudio en el derecho. Refieren José Valencia y Mayda Marín (2018) que:

Las ciencias jurídicas, desde el cambio de paradigma (Kuhn, 2001) del iusnaturalismo al positivismo, pensaron que era posible disociar el objeto investigado del sujeto investigador, manteniendo la imparcialidad, neutralidad, eliminando los valores y utilizando técnicas cuantitativas para su falsación; rezagando al iusnaturalismo, porque se consideran menos importantes los valores y las técnicas cualitativas. Sin embargo, los enfoques cualitativos son más usados por las ciencias sociales y están dirigidos al proceso. Mientras los cuantitativos son los predilectos de las ciencias naturales, por la aparente fiabilidad de los datos y el control de la realidad, además de estar orientados a los resultados ante una realidad dinámica. Pero el derecho, al igual

que las demás disciplinas sociales, se ha divorciado de la teoría para concentrarse en los enfoques empíricos, lo que ha derivado en la incompreensión de la realidad frente a los cambios sociales. Dicho divorcio de los principios, valores y el estudio de la realidad afectan directamente la investigación, que solo tiene en cuenta una muestra de la población, una norma determinada o un problema coyuntural, lo que deriva en resultados parciales o limitados en el tiempo.

Es por ello que un investigador en las ciencias jurídicas está obligado a realizarse preguntas relevantes en el área del derecho, y que se logren responder por medio de una metodología científica. Estas preguntas deben ser diferentes a las que siempre se han investigado, o que aún no se han profundizado, para poder entenderlas como nuevo conocimiento. Dicho conocimiento debe aportar a la solución de un problema de la sociedad, o dar aplicación normativa (pragmatismo), o demostrar, por medio de la razón, una hipótesis o teoría (racionalismo), describir una realidad que no se conoce (empírico), lograr explicar la estructura social o sus deficiencias (estructuralismo), verificar la realidad, las instituciones o las normas (positivismo), dar herramientas para transformar la realidad social (pragmatismo social), describir, desde adentro de lo subjetivo, o el sujeto, hacia la realidad (fenomenología) o comprender, dialécticamente (materialismo histórico), y reevaluar el conocimiento preestablecido (método crítico); todo esto es lo que permite la construcción de nuevas respuestas válidas a fenómenos sociales y jurídicos actuales (p. 19).

El modelo de investigación teórica del presente estudio guarda aproximación con algunas de estas nociones referidas en este contexto de contenidos: con el estructuralismo, en tanto atiende a una lógica de elaborar en relación con deficiencias -y pudiera argumentarse que consecuentemente ubicando como estructuras, objeto de estudio, a determinadas normas e instituciones constitucionales-; con el pragmatismo social, en la aspiración de dotar de herramientas a la posibilidad de transformar una realidad situada; con el materialismo histórico, en la búsqueda de una comprensión dialéctica, material, e histórica alrededor del objeto de estudio; y, fundamentalmente, con la referenciación a un pretendido “método crítico”, que en efecto, plantee la necesaria reevaluación-revaloración de las condiciones establecidas, que imperan en la formulación de la realidad a estudiarse. Esta

contextualización sirva para la dilucidación del tipo de investigación a desarrollarse, así como del razonamiento y la lógica que moldean el sistema que configura, y es, el presente estudio. Finalmente, como parte última de esta provisión de contexto, se puntualiza que esta investigación sigue una metodología de corte cualitativo-descriptiva (Vázquez y Guerra, 2024) en términos generales, a través de la previsión e instrumentación de los métodos de investigación que a continuación se exponen.

### **1.5.1 El método de investigación documental**

En principio y ante todo, la presente investigación recurrirá al método de investigación documental, que es aquel paradigma metodológico que emprende la búsqueda, la construcción y la articulación del conocimiento, a través del estudio, fundamentalmente, del documento escrito. Este método pretende actuar como un marco organizador del pensamiento, un dispositivo de coordinación que otorgue la capacidad, al investigador, de proveer de respuestas a las varias preguntas de diversa índole que emanen del quehacer investigativo, asimismo, apunta a una economía procesal que permita centrar la atención en lo que merezca resaltarse y volver breves los procedimientos de menor importancia. Estos elementos dan pie a la constitución de un método aglutinador de las posibilidades de argumentación, interpretación y crítica, destacadamente, en el campo del derecho, pues como apunta Andrés Botero (2003):

Ahora bien, existen diversos modelos metodológicos para desarrollar una investigación en el campo del Derecho. El método que se explicitará en esta ponencia será el de la investigación documental o bibliográfica. Este modelo busca, ante todo, posibilitar una investigación reflexiva-analítica, dejando de lado o en segundo plano acepciones matemáticas, demostraciones empíricas y demás.

El método documental o bibliográfico consiste en la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo, para así valorar o apreciar nuevas circunstancias... (p. 111).

En consecuencia, el método documental es el más apropiado para la estructuración del estudio propuesto: permitirá sistematizar, compilar y organizar *corpus* teóricos,

conocimientos varios, y fundamentar disquisiciones y planeamientos para cumplir con los objetivos expuestos y llegar a conclusiones sustentadas. En el mismo sentido, con el objeto de que los fenómenos de estudio en cuestión puedan ser analizados y observados críticamente, en perspectiva de los contextos del entorno teórico que enmarca a la materia político-constitucional, para así tener mejores posibilidades de apreciación, síntesis y ponderación, de las relaciones y categorías sometidas a estudio, indagación, exploración y revisión.

### **1.5.2 El método histórico**

Se desarrollará también la instrumentación del método histórico como medio y mecanismo para analizar los distintos elementos de estudio con base en relaciones causales, identificables a través de la historia, con posibilidades de estructurar la comprensión de estos factores sujetos a análisis, de acuerdo a marcos interpretativos en torno a una temporalidad determinada, para de esta manera acreditar sucesos y consecuencias registrables, provistas de contexto, y con pautas referenciales a través del tiempo. El método histórico, además, es siempre funcional desde el ámbito del derecho, para un mejor desarrollo de la investigación jurídica, pues como apunta Isnel Martínez (2023) en su definición del método histórico en relación con este campo:

Método Histórico: es parte del entendimiento de la evolución de Derecho como fenómeno histórico social en sus principales momentos y etapas subsecuentes desde la perspectiva universal e individual, lo que lo convierte en un producto histórico cultural de naturaleza subjetiva, compleja, dinámica y mutable, con especial interrelación con la economía, la política y la ideología (p. 3).

De la misma manera, el método histórico es una vía para lograr un óptimo desempeño investigativo, pues como según aporta Armando Briñis (2020):

Lo histórico está relacionado con el estudio de la trayectoria real de los fenómenos y los acontecimientos en el decursar de una etapa o período. Está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en su sucesión cronológica. Para conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación, se hace necesario revelar su historia, las etapas principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales. Mediante el método histórico se analiza la

trayectoria concreta de la teoría y su condicionamiento a los diferentes períodos de la historia (p. 40).

La periodización propuesta para el desarrollo del presente estudio corresponderá a uno que inicia desde la década de 1990 -la cuál inaugura la institución de los órganos constitucionales autónomos en México- hasta el año 2024. Durante este periodo, es que se priorizará el análisis sobre los aspectos constitucionales relevantes en torno a estos organismos, así como las condiciones contextuales alrededor de ellos, el trasfondo de las causas que condicionan su estructuración, y otros aspectos significativos que han dotado de sustantividad a la discusión teórica en torno a ellos.

### **1.5.3 Justificación del marco metodológico en relación con los objetivos de la investigación**

La propuesta metodológica de esta investigación, como ya se ha señalado, se encuentra enmarcada en una metodología de investigación cualitativo-descriptiva; en principio, evidentemente, abocada al método de investigación documental, reiterándose que esto es así a fin de recopilar, organizar y sistematizar diversos textos, comentarios y estudios en relación con la dogmática constitucional, y de la teoría político-constitucional contemporánea, a fin de lograr establecer un marco teórico solvente y coherente con los objetivos de la investigación y el problema planteado. Asimismo, se dispone del método histórico, a fin de realizar la síntesis explicativa de datos e información de carácter histórico, en el proceso de esta investigación, y de esta manera, posibilitar la integración de interpretaciones y análisis que den viabilidad a la construcción y la formulación de planteamientos sustentados y conclusiones congruentes.

Los objetivos de esta investigación son plausibles y viables de alcanzarse, de acuerdo con el diseño metodológico planteado, debido a que se encuadran en los procesos de obtención, sistematización, organización y análisis de datos e información respecto de un campo específico y delimitado del conocimiento jurídico, en este caso, el derecho constitucional mexicano. El método documental coadyuvará en este proceso de investigación, a través del procesamiento y la concreción del desahogo de la consulta de fuentes académicas en la materia, lo que permitirá ampliar los horizontes de la misma, mediante la aproximación a conocimientos, discursos, interpretaciones, reflexiones y perspectivas en relación con el

fenómeno objeto de estudio. En el mismo sentido, el método histórico brindará los márgenes correspondientes para una optimización de la aprehensión, la comprensión y el entendimiento de los procesos y fenómenos que contextualizan a los objetos y elementos de estudio, a través de la determinación de una dimensión histórica; que aporte sobre las causas, el origen, y también, las consecuencias, de las condiciones objetivas de la realidad que enmarcan el sentido de la investigación a desarrollarse. La investigación en este proceso constructivo y de articulación, será orientado a permitir la exposición, la exploración, y el análisis, como disposiciones epistémicas, atendiendo a lo planteado por los objetivos, y conduciendo el marco investigativo a la enunciación de conclusiones, coherentes y consecuentes con el proceso desarrollado.

#### **1.5.4 Descripción de técnicas o procedimientos de la investigación**

1. En primer término, ocurre el desarrollo del análisis documental, y en su caso, histórico: a través de la revisión de la literatura académica relativa al problema y la pregunta de la investigación, así como la correspondiente a enunciar el *estado del arte*; con la búsqueda y recuperación de fuentes que versen sobre los antecedentes de investigación y los antecedentes históricos, respecto de los órganos constitucionales autónomos en México, y posteriormente, en relación con los objetivos y el marco teórico planteado. Se procederá a la lectura, análisis y discusión argumentativa de libros, libros electrónicos, artículos académicos -físicos o en línea- artículos de divulgación, que resulten de interés con relación a los objetivos o los planteamientos de la investigación, bases de datos y plataformas de compilación de fuentes académicas de diverso tipo, sin descartarse, el uso de fuentes hemerográficas, y de cualesquiera otros recursos bibliográficos, de acuerdo a los parámetros establecidos por las normas de citación y referenciación de trabajos académicos dispuestas por la *American Psychological Association (APA)*, en su séptima edición.
2. De manera conducente, con el trabajo de recopilación, selección, organización y sistematización de los datos y la información a que haya lugar, se procederá a la revisión analítica, interpretativa y crítica de las argumentaciones, opiniones, perspectivas, prospectivas, retrospectivas, apreciaciones, y comentarios, relativos al objeto de la investigación. Esto, con la explícita intención de establecer un conjunto de contextos y puentes de comunicación entre los elementos constitutivos de la

investigación -pregunta, objetivos, marco teórico, discusión crítica.- en el desciframiento y el intercambio de mensajes, planteamientos, elaboraciones, y formulaciones correspondientes al proceso investigativo en su conjunto, haciéndose con esto posible la conjugación de análisis y aportaciones sustantivas, que permitan la conclusión exitosa de la investigación.

### **1.6 Marco teórico**

El marco teórico de una investigación, en sentido amplio, puede referir e incluir a los elementos hasta el momento desglosados, que constituyen un cierto desarrollo investigativo. En sentido estricto, tiene también que hacer alusión diáfana a las teorías, o corrientes teóricas, que desembrollan y esclarecen al objeto de estudio que sostiene la investigación (Daros, 2002). En estas condiciones, un marco teórico significa de igual modo un ejercicio creativo, y puede representar hasta un intento de recomposición en el campo científico dado, porque en su abertura dispone de la posibilidad de erigir una nueva forma paradigmática de observar, explicar y comprender un fenómeno estudiado, pues como sostiene William Daros (2002):

Los marcos teóricos los construyen —inventándolos— los que hacen un estudio científico de un problema. Mientras se sigue utilizando una teoría, tenemos un desarrollo normal de una ciencia; cuando se inventa una contraria, o totalmente nueva, nos hallamos entonces ante una revolución científica.

El científico no siempre puede utilizar teorías ya construidas y desarrollar una ciencia; a veces debe revolucionarlas cambiando totalmente la teoría vigente o creando una donde no existía (p. 102).

Un marco teórico es, por tanto, en alguna medida -y sin que se deba tener la pretensión de llevar a cabo una revolución científica- una construcción de aporte original por parte del investigador, en su esfuerzo por articular, sintetizar comprensivamente, y esquematizar analíticamente, la complejidad en torno a un objeto de estudio, en aras de que tal pueda ser explicado, comprendido en su amplitud, y en la misma medida de ello, se elaboren alrededor suyo las condiciones de posibilidad -teóricas- para que sea viable una reconfiguración íntegra de esa realidad problematizada, que en principio ha dado pie a la investigación. La definición de este momento del progreso investigativo, evidentemente, representa una dificultad

sustancial, que a su vez implica realizar un esclarecimiento relevante de los nudos torales que significan a la investigación. Este mismo autor apunta que:

La construcción del marco teórico suele ser un momento difícil para los que se inician en una investigación, pues es el momento de hacer explícitas las creencias, los supuestos que el investigador tiene, y —ante el problema— contraponer una interpretación nueva e inventada. Lo que se da son los problemas, esto es, los conflictos entre lo que sucede y lo que se esperaba que sucediera (la vieja teoría). Las nuevas teorías, hipótesis o interpretaciones, no surgen de los problemas: es necesario inventarlas. “De un modo general — afirmaba Albert Einstein— no me agrada todo el aferrarse ‘positivista’ a lo observable, que actualmente está de moda... y pienso (como usted, por lo demás) que no se puede fabricar la teoría a partir de resultados de observación, sino sólo inventarla” (p. 78).

Sin duda, la impronta de este comentario vuelve representativo y pone de relieve, el hasta cierto punto, carácter contingente que tiene la elucidación de un marco teórico, y esto es perfectamente comprensible, dado que este dispositivo de la investigación debe abreviar sintéticamente de los factores o elementos constitutivos que se encuentran contenidos en el proceso, centrándose en la problematización planteada, pero permitiendo la confluencia de las consideraciones o contemplaciones que envuelven a las fronteras del conocimiento disponible, y dan paso a la pauta del conocimiento en proceso de construirse, reconstituyendo dichas fronteras, y a su vez propiciando un espacio novado para la formulación creativa y el discernimiento interpretativo que sitúa al estudio. Sobre esto, y continuando con Daros (2002) indica que:

El marco encuadra una pintura, la ubica, la contiene, le da un centro, la hace relevante. Análogamente, un marco teórico es lo que encuadra, contiene, ubica y hace relevante el sentido del problema. Una teoría, en cuanto permite describir, comprender, explicar e interpretar los problemas, les da a los mismos un marco (p. 80).

Dado que la presente investigación desahogará una valoración en profundidad, crítica y argumental, de esta configuración jurídico-institucional e histórica que representan los órganos constitucionales autónomos en México, se recurrirá en principio al marco provisto por la teoría política y la teoría constitucional contemporáneas. Ambas aproximaciones

teóricas se desglosarán como marcos genéricos -que encuadran y enmarcan- aplicables al estudio más específico de determinados elementos del conocimiento para el desarrollo investigativo. Por una parte, la teoría política será útil y funcional porque consiste en el estudio disciplinar de las instituciones, la historia y el contexto de las mismas, la acción política que sea relativa, las ideas o conceptos de la democracia, la interacción social, y la organización y las concepciones en torno al fenómeno que es el Estado (Vallespín, 2011), por otro lado, la teoría constitucional es necesaria para el estudio de las normas y las disposiciones constitucionales, entendida también como el marco a través del cual es posible el estudio de las relaciones sociales, los proyectos jurídicos, y las diversas visiones que conforman el entorno de una Constitución, para la instalación de un ordenamiento jurídico-institucional en una sociedad (Médici, 2010).

Los planteamientos que se susciten en el progreso de esta investigación con base en el desarrollo de tales perspectivas teóricas aplicadas, serán a su vez su contenido transversal que se manifestará y expresará a través de un alud de comentarios, observaciones, interpretaciones, explicaciones, argumentaciones y disquisiciones de una diversidad de autores, que precisamente hayan podido realizar alguna aportación, mínima o sustantiva, a la formulación de una teoría constitucional de impronta reciente y a una teoría política de mayor actualidad. Todo esto, indefectiblemente, enmarcándose en relación directa con el problema planteado respecto a los órganos constitucionales autónomos en México, para el cumplimiento de los objetivos de la investigación. Ello, considerándose adicionalmente que es importante que a través de estas aproximaciones teóricas será viable de destacarse el estudio histórico de la conformación del Estado moderno, el conflicto ideológico-discursivo en relación con esta figura, y el contexto alrededor de la gestión de los procesos políticos en el neoliberalismo, especialmente para el caso de América Latina, así como también aproximar un estudio de las instituciones del Estado constitucional y las democracias constitucionales modernas, con algunos aspectos igualmente relevantes, relacionados a otros campos, como la economía, compaginados en una explicación más completa de la realidad política y constitucional.

Por otra parte, en atención a lo anterior, surge la consideración en torno al requerimiento de la mirada interdisciplinaria, particularmente, alrededor de la cuestión de evocar, de igual

modo, a la teoría política como fuente de un marco referencial, notoriamente significativo, que permita dilucidar notables aspectos de la realidad sujeta a estudio por la presente investigación. Como es posible observar hasta este punto, se encuentran ya delineados algunos de los ejes a través de los cuales se puede dar operatividad a la noción de la interdisciplina en la ciencia jurídica, subrayándose que es pertinente una arista teórico-metodológica que profundice en el sentido de la optimización de la investigación jurídica; reconociéndose que el conocimiento jurídico puede y debe abreviar de otros frentes epistémicos. Esta es una vertiente que en los análisis correlativos al futuro de la ciencia jurídica no puede ninguna manera obviarse, porque el derecho como campo disciplinar -en tanto ciencia social- puede tener matices compartidos, vasos comunicantes, espacios de entrelazamiento, con otras ciencias, conocimientos o saberes de carácter social. La retroalimentación que alrededor de esto puede constituirse, es deseable o hasta necesario en pro del conocimiento humano. Exponen José Fernando Valencia y Mayda Soraya Marín (2018):

Todas las anteriores formas de investigar exigen marcos más amplios del conocimiento para enfrentarse a dicha realidad; esto significa que la norma en sí misma no explica su existencia y, por tanto, al confrontar la realidad social se exige de otros campos del conocimiento como la sociología, la economía, la historia, las ciencias políticas, la antropología, la filosofía, la ética, la medicina, la ingeniería, las artes, la etnología, entre otras. Lo que igualmente deriva en una interdisciplinariedad, que está enmarcada en lo macro en asuntos como la sociedad, el estado, los actores o ciudadanos, las instituciones y los grupos (p. 22).

En la configuración mediata que se concibe al aproximarse al estudio del derecho, aunque contextualizándose con el punto de la interdisciplina y la ciencia jurídica, el panorama tiene todavía vetas abiertas o por abrirse en la conjugación de un *corpus* que trascienda lo descriptivo-explicativo y proponga las premisas o los análisis para la consolidación de la búsqueda de un conocimiento integral e integrador para el derecho. Plantea Antonio Bohórquez (2007):

El derecho de la actualidad exige de sus cultores esa visión global del conocimiento. Sigo en este punto al reconocido maestro francés Francois Ost quien llama la atención acerca de la necesaria interdisciplinariedad del derecho actual, no como una simple yuxtaposición de conocimientos, bajo el socorrido concepto de “ciencias auxiliares del derecho”, ni tampoco con la pretensión de crear una ciencia nueva, con un nuevo objeto de estudio, sus propias técnicas y métodos. No. La propuesta de estudiar la interdisciplinariedad del derecho parte del campo de nuestra disciplina sin abandonarlo, para desde ella dar una mirada a los tópicos relevantes de las demás disciplinas, de tal suerte que la observación del problema cuente con una aplicación holística, que nada deja al azar, ni se ampara en el principio “dura lex”, sino que acude con solvencia al campo de cada una de las disciplinas pertinentes y encuentra los vasos comunicantes entre ellas y el Derecho. Así como en la cotidianidad son disciplinas que se hallan imbricadas, por supuesto han de estarlo en la decisión del jurista (pp. 85-86).

Asumiendo la presente investigación este planteo, queda manifiesta la viabilidad para poder hacer parte de la misma al marco de la teoría política. En este caso, se destacarán ciertos estudios en esta materia que puedan resultar de relevancia y con pertinencia; tales vértices de análisis fungirán como un dispositivo de concordancia y acoplamiento con un alud de otras aportaciones bibliográficas, que puedan articularse en el estudio de los órganos constitucionales autónomos en México, de acuerdo con los objetivos propuestos por esta investigación.

Esto, a fin de integrar un modelo teórico que contemple la realidad significativa de los OCA; en el plano político-institucional, jurídico e histórico, y en contexto de la esfera pública como una arena permanente de disputa, de interacción entre las instituciones y de procesamiento del conflicto en la democracia. En este escenario es pertinente el abordaje de la confluencia y la confrontación de discursos y proyectos políticos -que por definición tienen su traducción institucional- en compaginación con la materialidad normativa determinada históricamente, como medios para dar fundamentación a las explicaciones plausibles sobre esta realidad a estudiarse (Díaz, 2011).

Finalmente, es imperativo destacar de sobremanera, que todo este planteamiento de marco teórico para la presente investigación se sujetará para el cumplimiento de los objetivos de ésta, y en consecuencia, habrá de centrarse en dirimir, discutir, argumentar y plantear, en torno a las categorías de déficit democrático e interés público, en relación con los órganos constitucionales autónomos en México. Atendiéndose, adicionalmente, al enfoque crítico con que se ha propuesto la presente investigación, para que con base a su desarrollo conducente y ulterior, sea posible sostener las conclusiones pertinentes.

**Capítulo II. El contexto general y la cuestión del interés público en torno  
a los órganos constitucionales autónomos en México**

## 2.1 Antecedentes conceptuales

En primer término, es imperativo precisar la conceptualización de lo que es un órgano constitucional autónomo en México, es decir, dilucidar lo que se podría denominar su *naturaleza jurídica*. Según refiere Filiberto Ugalde (2010) en la perspectiva jurídico-normativa aplicable en México, tratándose en principio de los que tienen un carácter nacional -y son materia específica del presente estudio- estos órganos u organismos son expresamente instituidos por la Constitución general de la república. Estos entes por definición estatales, en consecuencia, forman parte de la estructuración del Estado, gozan de independencia para la toma de decisiones de su competencia y cuentan con una organización igualmente independiente para su funcionamiento institucional. Estas condiciones existen con el explícito propósito de que puedan cumplir con los fines que la Constitución les encomienda y para los cuales a su vez existen.

Es decir, son plenamente instituciones públicas constitucionales -en tanto la Constitución provee su existencia, su razón de ser, su competencia, su estructura, y las funciones que deben cumplir- y con respecto al resto de los órganos y poderes constitucionales del Estado, debe existir una relación de coordinación; más nunca de supeditación jerárquica. Con esto podemos entender, al igual que con todos los poderes y órganos del Estado, que su competencia delimitada constitucionalmente se constituye en igualdad de condiciones, de la misma forma que contempló la clásica teoría de la división de poderes (Ugalde, 2010). La Constitución, por tanto, hace una distribución de funciones y competencias, y en este sentido, no sucede que un órgano tenga más o menos peso -o poder- para ser el fiel de la balanza en el orden constitucional; sino que cada organismo o institución debe, ante todo, circunscribirse a lo que mandata el texto constitucional sobre su proceder.

Ahora bien, es imperativo de la misma manera puntualizar que el hecho de que un órgano, organismo o institución, sea previsto por las disposiciones constitucionales, no significa en automático que se trate de lo que propiamente es un órgano constitucional autónomo. En la Constitución es posible encontrar otros entes institucionales a los que solamente se haga referencia, o bien, entidades que sí se encuentren pormenorizadas respecto a su existencia - como su competencia y estructura- pero con una consideración jurídica diferenciada que no es propiamente la de la autonomía constitucional, éstos se pueden denominar “órganos de relevancia constitucional” o “auxiliares”. Para hacer la diferenciación clara y sustantiva entre

los OCA y de los otros tipos de organismos previstos constitucionalmente, Ugalde (2010) enuncia las características de los OCA:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.
- c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- e) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (pp. 255-256).

En este sentido, los OCA en México corresponden a una tipología particular de instituciones públicas establecidas por la Constitución. La autonomía de que disponen es entonces administrativa y orgánica -en el contexto de las previsiones del derecho administrativo nacional, así como para su organización interna como instituciones- técnica en cuanto hace a las funciones especializadas que deben desempeñar, y normativa en tanto que pueden *autogobernarse* al darse sus propias normas para regirse y actuar como entidades de derecho público. La autonomía financiera y presupuestal quizás pueda observarse como relativa, igual que para con el resto de los órganos y poderes del Estado, en el ámbito externo, pues la asignación de un presupuesto es competencia constitucional del poder legislativo federal,

aunque completa en el ámbito interno, en tanto esos recursos económicos son puestos a la disposición y son administrados por estas instituciones.

Finalmente, la característica principal y más importante es que estos órganos no están incardinados, vinculados ni adscritos, al ámbito de la jurisdicción directa o la competencia de los tres poderes históricamente centrales de la figura del Estado. Esto constituye la distinción notable respecto a los órganos desconcentrados, los organismos descentralizados, o las empresas administradas por el Estado, ya que si bien en algunos casos pueden estas instituciones estar referenciadas constitucionalmente y desde luego previstas en legislaciones secundarias, existen para formar parte de las diversas categorías en que puede operar la administración pública federal en México, constitucional y legalmente encabezada por el poder ejecutivo federal; aspecto muy contrario para el caso de lo que propiamente son los órganos con autonomía constitucional.

## **2.2 Antecedentes históricos**

En México históricamente los diversos textos constitucionales se han sujetado a la clásica teoría de la división de poderes, reconocida como un principio que se ha reiterado, hasta el texto instituido por el Constituyente de Querétaro de 1917, que en su artículo 49 dispone de este de este reconocimiento, con la definición de que el poder público debe ser dividido entre los poderes legislativo, ejecutivo, y judicial. Miguel Carbonell y Pablo Salazar (2006) han apuntado que esta histórica división trinitaria ha sido alterada, debido al establecimiento de los OCA, en razón de encontrarse éstos instituidos por la Constitución con un carácter diferenciado; no subordinados a ninguno de los tres poderes señalados. Los OCA, comentan estos autores, tuvieron concreción institucional después de la segunda guerra mundial y su prefiguración fue anticipada como una posibilidad en el derecho por el italiano Santi Romano y el alemán Georg Jellinek.

Al respecto, de acuerdo con John Ackerman (2010) si se sostuviera una interpretación estricta del artículo 49 los OCA no tendrían posibilidad dentro del sistema político-constitucional, y continuando con una crítica sistémica apuntaría también que no existe un denominador compartido de regularidad en el texto constitucional sobre estos órganos, pues las disposiciones que los instituyen se encuentran diseminadas en la carta magna, y con un orden difuso en su desglose. En 2007 una jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN) en atención a una controversia constitucional, derivada de una disconformidad por parte del Tribunal Electoral del Distrito Federal con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por razones presupuestarias, dio pie a una criterio sobre el artículo 49 en donde se sostuvo que los OCA no representaban un quebranto del principio de la división de poderes, y que su institución respondía a la necesidad de eficacia en el Estado. Ackerman concluye al respecto que sí es necesario reformar el artículo 49, con el propósito de incorporar en el derecho mexicano a los OCA en mejores condiciones, por lo que la discusión sobre su precisa delimitación normativa y doctrinal cuenta ya con estos antecedentes registrables.

En cuanto hace a la época que inicia con la institución de los OCA en México, es preciso señalar que fue la década de los noventa cuando se marcó la pauta para la aparición de estos organismos. Como ya se ha puntualizado, estas entidades del Estado además de caracterizarse por estar desligadas de una relación de subordinación respecto a alguno de los poderes clásicos e históricos que se conocieron siempre por el principio de la división de poderes (el ejecutivo, el legislativo y el judicial), existen formalmente para atender unas ciertas funciones estatales, revestidas con la deliberada intención de que en relación con ellas se puedan tomar decisiones supuestamente con un matiz más técnico e independiente, en contraposición con lo que, se asume, existe en la operatividad de las funciones estatales ordinarias. El primero de los órganos constitucionales autónomos que se instituyó en el país -es decir; que obtuvo tal condición, aunque ya existía previamente- fue el Banco de México (BM) en 1993, en 1996 se instituyó también con autonomía constitucional el Instituto Federal Electoral (IFE) -luego de una reforma denominado Instituto Nacional Electoral (INE)- ocurrió lo mismo finalmente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999, y en 2006 sería lo propio con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Farah, 2014).

Sin embargo, como apunta Karime Pérez (2016), fue entre los años 2013 y 2014 que se produjo una oleada de cambios a diversas disposiciones constitucionales que dieron lugar a la creación de más de estos organismos, en este breve lapso fueron instituidos con autonomía constitucional: El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) -antes Comisión Federal de Telecomunicaciones- la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) -antes de su reforma Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)- y el cambio de la extinta Procuraduría General de la República (PGR) -que formó parte del gabinete legal del poder ejecutivo- en la Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía constitucional.

Las razones que históricamente se esgrimieron para justificar la institución de la autonomía de estos órganos estatales variaron conceptualmente, dependiendo del caso concreto del que se tratase: Al Banco de México le fue concedida la autonomía constitucional, según la exposición de motivos de la iniciativa legislativa promovida por el ejecutivo para tales efectos, para encontrarse libre de presiones políticas y para no servir a “intereses personales”. El IFE -después INE- fue instituido con autonomía constitucional para la procuración de los principios constitucionales rectores en materia electoral para el Estado mexicano: legalidad, objetividad, certeza, profesionalismo e imparcialidad. Para la CNDH; la búsqueda de la promoción, procuración, y defensa de los derechos humanos, en el caso del INEGI; la disposición de datos e información oficial de obligatoria observancia para la federación, los estados y los municipios. El INEE tuvo declarativamente como misión la evaluación de la educación, el IFT el encargo de la actividad regulatoria en materia de telecomunicaciones, la COFECE la regulación de las áreas consideradas estratégicas en la economía, el CONEVAL tuvo por objeto formal la elaboración de métricas sobre la política social, y el INAI el propósito nominal de ofrecer transparencia. La FGR -igual que su antecesora la PGR- el fin de llevar a cabo la procuración de justicia en el orden federal (Pérez, 2016).

En suma, entre los años 1993 y 2014, fueron instituidos un total de diez órganos constitucionales autónomos en México:

Tabla 1.	
<b>Órgano constitucional autónomo</b>	<b>Año de institución y/o adquisición de su autonomía constitucional</b>
Banco de México (BM)	1993
Instituto Nacional Electoral (INE)	1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	1999

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	2006
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	2013
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	2013
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	2014
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	2014
Fiscalía General de la República (FGR)	2014

Fuente: de elaboración propia.

Hasta el inicio de una serie de reformas constitucionales en giro contrapuesto en 2024 -que serán abordadas en el último capítulo de esta obra- estos habrían de ser los organismos que existieron con este carácter.

### **2.3 Antecedentes de investigación**

El tema de los órganos constitucionales autónomos en México ha sido objeto de varios estudios desde múltiples aristas o disciplinas con el tiempo, que versan sobre una multiplicidad de vértices y aspectos de varias de las funciones que formalmente desempeñan, o son relativos a su vida normativa, orgánica e institucional, entre ellos: su naturaleza jurídica, tal y como sostiene Fernando Serrano en su obra “Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México” (2014), en donde expone varios de los desafíos que existen para el análisis comprensivo de los OCA en el sistema jurídico mexicano; también, han sido objeto de análisis sus grados de autonomía o independencia, como ha planteado Blanca López en su trabajo “Los órganos ‘autónomos’ de evaluación en México ¿Autonomía o independencia?” (2022), en donde aporta una visión integradora de estos conceptos en perspectiva metódica de un análisis evaluador posible; no ha pasado desapercibida tampoco su vinculación con el derecho administrativo y la administración pública en general, como lo

demuestra el estudio de Juan Sansores titulado “Los órganos autónomos en la administración pública mexicana” (2017), en donde ya se hacían previsiones respecto de su carácter en el orden jurídico nacional mexicano y en sus capacidades provistas por la Constitución.

En un sentido próximo a éste último, también encontramos el desarrollado por Angélica Guadarrama que lleva por nombre “Órganos constitucionales autónomos en la administración pública” (2021), que apunta sobre el reordenamiento ocurrido en el poder público a causa de la disrupción de los OCA en el sistema constitucional. Otros aspectos han sido el marco para la coordinación posible entre ellos, según ha demostrado Alberto Casas en su estudio “Coordinación entre organismos autónomos y regulación: un caso de competencia regulatoria entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones” (2017), con un énfasis temático evidente, de igual modo, existen trabajos alrededor de los modelos para la integración de sus miembros, como es el presentado por Marco Contreras y Miguel López, denominado “Modelos de designación de titulares de los órganos constitucionales autónomos en México” (2023), en donde se detalla una esquematización con variables, para un análisis sustantivo respecto de los procesos de designación establecidos. Y también, desde luego, han existido los estudios particularizados en torno algún organismo en específico, como es el realizado por Iván García, bajo el nombre “Los órganos constitucionales autónomos y la división de poderes en México: el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 1994-2017” (2019) en donde se combinan estudios políticos con la mirada de la materia constitucional aplicable.

Son de igual manera varios los estudios que han dado cuenta de discusiones académicas que en ocasiones principian por elaborar alrededor de la necesidad o no de su existencia misma. No obstante los comentarios que pueden prefigurar los tratadistas al respecto, los hechos dan cuenta de que en un periodo de prácticamente 20 años –de 1993 a 2014- fue instituida una decena de estos organismos. El impulso a esta nueva forma institucional fue una marcada tendencia gubernamental que dio origen a que en algún momento se hablara, en palabras de Jorge Alcocer, de “autonomitis”, según refieren los autores Camarena, Guim y Zorrilla (2021).

La teoría jurídica contemporánea ha ofrecido algunos marcos analíticos de referencia para dirimir cuestiones fundamentales de estudio sobre los OCA, son de mencionarse las

disquisiciones en cuanto a un “cuarto poder” en nuestra región latinoamericana, en perspectiva de Bruce Ackerman, o las relativas a nueva separación de poderes en el sur global, aportes de David Bilchitz y David E. Landau. Existe una cierta ausencia, acaso, de una construcción tropicalizada que vaya más allá de las apreciaciones descriptivas y aborde las problemáticas inherentes a las discusiones propias de la teoría del Estado y la teoría constitucional, dentro de un contexto nacional actualizado. Aún más; existe un trabajo por hacer encaminado a la definición de un equilibrio entre autonomía y responsabilidad para estas instituciones (Camarena, Guim y Zorrilla, 2021). En atención a esta necesidad, es que también se concibe la presente investigación, considerándose además que por la bibliografía ya citada, lo predominante ha sido el estudio descriptivo o justificativo de estos organismos, existiendo pues una gran margen por abarcarse para los estudios que hagan la crítica que es imprescindible.

#### **2.4 La *contrarreforma* del Estado en América Latina: entre las condiciones globales y los nuevos intereses por implantarse**

Entre las décadas de 1930 y 1950 del siglo XX los Estados latinoamericanos concurren en la eclosión de la lógica del desarrollismo, es decir, una visión de desarrollo endógeno en vez de soportado por el exterior, obligados en parte debido a la crisis económica y financiera internacional de fines de 1920; que orientó a los países capitalistas desarrollados a tomar medidas proteccionistas, lo que se tradujo, en su relación con América Latina, en un decaimiento de los flujos de inversión y de solicitud de materias primas. A manera de reacción, el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano endógeno consistió en la industrialización por sustitución de importaciones -para efectos de proveer a la demanda de los bienes que antes se importaban- y consecuentemente se generó un importante sector industrial entre la mayoría de los países de la región. Según indica Carlos Moreira (2011) estas condiciones siguieron una tendencia ulterior que modificó notablemente las estructuras socioeconómicas en América Latina:

En segundo lugar, a partir de los años treinta el Estado se colocó en el centro de la escena, y pasó a desempeñar un triple papel, a saber, empresarial, planificador y asistencialista. Nacieron así las empresas públicas de muchos países latinoamericanos, básicamente a partir de la nacionalización de las que estaban en manos del capital extranjero, por ejemplo los ferrocarriles, los servicios de agua

potable y electricidad hasta ese momento de capitales ingleses. También se extendieron las funciones dirigistas del Estado, especialmente en la fijación de precios, salarios, aranceles a las importaciones y subsidios a las empresas de capital nacional. Finalmente los diferentes Estados fueron otorgando derechos sociales tales como las protecciones universalistas de salud y educación, la jornada de ocho horas, las asignaciones familiares, los sistemas jubilatorios (pp. 8-9).

Esta composición de una economía boyante soportada en el mercado interno y de notable participación estatal se mantuvo en términos generales hasta los primeros síntomas de sus marcos limitantes. Después de la segunda guerra mundial, los países desarrollados atravesaron una recuperación que significó el aumento sin parangón de la actividad industrial a nivel internacional. Europa occidental, Japón, los Estados Unidos y la Unión Soviética lograron un crecimiento de las industrias más importantes, y se convirtieron en las economías más adelantadas del mundo, este proceso, además, tuvo otras dimensiones. Explica Moreira (2011):

Por otra parte, se produjo una transnacionalización de la economía mundial con dos caras: por un lado, la integración de las economías de los países centrales generando ámbitos de decisión empresariales supraestatales que actuaron siguiendo la estrategia política y militar de los Estados Unidos (convertido ya en la potencia hegemónica indiscutida), y por otro lado, la penetración sin precedentes de este capitalismo central hacia áreas periféricas como América Latina, a través de volúmenes inéditos de flujo financiero, la instalación de las plantas de las multinacionales en los sectores más dinámicos y de desarrollo tecnológico, acompañada de exigencias de apertura de la economía latinoamericana al comercio internacional de bienes de consumo y el paralelo aumento de las medidas proteccionistas de los países centrales para su propia producción...

En este contexto, el modelo de desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos mostró rápidamente sus límites. Por un lado la economía, más allá de los procesos de crecimiento industrial de Brasil, México y los países centroamericanos, seguía siendo dependiente de las exportaciones agropecuarias y de recursos naturales, y en el momento en que éstas perdieron volumen y precios ante la recuperación de los países

centrales y la crisis de los términos del intercambio, el impacto fue un golpe directo a las posibilidades de contención del gasto público. Por otro lado, el patrón seguido por la industrialización nacional otorgó un peso mayor para los bienes de consumo que en los países centrales, y dependió en gran medida de la importación de bienes de capital, especialmente de los de mayor complejidad tecnológica (p. 10).

Los desequilibrios fiscales y la cada vez más limitada capacidad de financiamiento a que estaban obligados los Estados para apoyar al sector industrial conducirían a los primeros pasos de la contratación de endeudamiento con los organismos financieros internacionales; el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). A partir de entonces la deuda externa seguiría ampliándose para los países de la región, deudas contraídas bajo compromisos firmados de lograr metas en la reducción del gasto público. La crisis internacional de 1973 y una nueva fase recesiva condujo al retiro de las fórmulas keynesianas como teoría económica dominante y el inicio del desmantelamiento de los Estados de Bienestar, para dar paso a una fase en donde predominaría el capitalismo financiero (Moreira, 2011).

El marco de referencia para la instrumentación planeada de lo que serían las nuevas políticas económicas desde fines de los años 1980, llamadas neoliberales, fue el denominado “Consenso de Washington”; una agenda impulsada por los organismos financieros internacionales, *grupos de expertos* ubicados en los Estados Unidos y el propio gobierno de ese país. Acorde a este modelo, fue necesario desregular las actividades económicas que se encontraban bajo la rectoría del Estado, abrir las economías nacionales a los mercados internacionales, *flexibilizar* los mercados de trabajo con una disminución de los derechos a ser ejercidos, y dar mayores garantías a la inversión de los capitales transnacionales, como principales medidas. En este contexto, es posible deducir que muchas de ellas, en cuanto a sus fines, estaban orientadas a satisfacer, fundamentalmente, las demandas externas de las instituciones de crédito (BM, FMI, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) y de los propios capitales transnacionales interesados en instalarse en la región, mayoritariamente de matriz estadounidense. Sobre esto apuntan Rubí Martínez y Ernesto Soto (2012):

El Consenso de Washington fue diseñado bajo un marco neoliberal; es decir, se dio prioridad a la estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y de capitales y,

principalmente, a la disminución del papel del Estado en la economía; de esta manera, las políticas del decálogo, más allá de responder al contexto latinoamericano, respondían a las exigencias económicas estadounidenses...

El Consenso de Washington se convirtió en una especie de ideologización económica para América Latina, las políticas económicas dejaron de ser simples propuestas y pasaron a ser un instrumento de control político y económico para los países interesados en insertarse y conseguir el sello de aprobación de las economías altamente desarrolladas y de los organismos internacionales (pp. 63-64).

El mundo en la globalización, enmarcado en estas lógicas y estándares ha dado lugar, según expone Jaime Cárdenas Gracia (2017), a que se produzca “un nuevo derecho” que debe ser entendido en sus implicaciones. En su consideración, el neoliberalismo puede ser entendido en tres acepciones: como ideología, como política económica y como forma de gobierno. En tanto política o modelo económico el presente estudio en sus párrafos precedentes ha esbozado su caracterización, así como la connotación ideológica que representa, ahora bien, en lo que constituye una forma particular del ejercicio de gobierno, es de destacarse para un estudio de sus aspectos políticos, jurídicos e institucionales. Este autor sostiene al respecto que:

Como forma de gobierno, el neoliberalismo se basa en valores empresariales, como la competencia, el interés, la descentralización, la deslocalización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones a los poderes centrales. Se estima que las instituciones estatales deben funcionar bajo los parámetros de competencia, eficiencia y eficacia de las empresas privadas, y que en lugar de promover el bien común o el desarrollo de la sociedad civil y de la justicia social, el gobierno debe impulsar la transformación de la mentalidad burocrática y sustituirla por visiones empresariales para garantizar el libre mercado. Los empleados del gobierno no se deben ver a sí mismos como garantes del bien público, sino como participantes responsables del buen funcionamiento del mercado (pp. 218-219).

Estos cambios de sentido y de significado se producen entonces por dos vías de distintos niveles, por un lado, las normas jurídicas internas de los Estados se ven forzadas a adaptarse o a *armonizarse* con los normas jurídicas de carácter externo, diseñadas específicamente

acorde con la orientación que le imprimen los organismos internacionales ya tratados, así como los acuerdos de libre comercio entre dos o más Estados, y los intereses de los capitales que ejercen la tutoría detrás del impulso a estas normativas. Esto indefectiblemente conduce a un cercenamiento de las capacidades de los Estados para ejercer su soberanía como Estados en el concierto de las naciones. En este sentido, Cárdenas (2017) señala que:

Desde el derecho, en el Estado neoliberal globalizador, tanto las características jurídicas clásicas del Estado —el monopolio en el origen estatal de las normas jurídicas, la coactividad de las mismas, el papel central del Poder Legislativo como productor de normas, los fundamentos de la validez jurídica, etcétera— como la soberanía se han modificado a favor de los mercados nacionales y transnacionales. Internamente, la aparición del pluralismo jurídico, el fortalecimiento de poderes fácticos nacionales que disputan con el Estado el poder, y la creciente integración de los Estados a entidades supranacionales, propician que la soberanía desde su dimensión interna no le brinde al Estado la prevalencia que tuvo anteriormente. Externamente, la globalización y el desarrollo de poderes fácticos e institucionales internacionales han acabado con el principio de no injerencia nacional. Hoy en día, las grandes corporaciones económicas y las instituciones internacionales condicionan la vida interna de los países y parecen aniquilar el principio de autodeterminación nacional...

En el nivel interno de los Estados, los cambios jurídicos de la globalización neoliberal se perciben claramente. Gerardo Pisarello advierte la aparición de procesos deconstituyentes en las naciones que falsean el sentido garantista —maximizador de los derechos humanos y de la democracia— de los marcos constitucionales y destaca también el desarrollo de un constitucionalismo liberal oligárquico que responde a la vigencia de las redes jurídicas internacionales y a la importancia que en ellas tiene la nueva *lex mercatoria*, vinculada a los intereses de las grandes empresas transnacionales, a los organismos financieros y comerciales internacionales y, por supuesto, a las grandes potencias que están detrás de todos esos procesos. Al interior de los Estados, los órganos de defensa de la Constitución —ejecutivos, parlamentos, tribunales constitucionales— han asistido impotentes, cuando no han alentado, el

vaciamiento normativo nacional, el que es promovido desde instancias estatales y supraestatales. Las Constituciones y los marcos jurídicos nacionales se vuelven flexibles frente a las presiones antisociales de la globalización y rígida frente a las exigencias democratizadoras provenientes de las sociedades locales, principalmente de los sectores más desfavorecidos (pp. 219-221).

Este conjunto de procesos amalgamó una serie de factores o elementos, todos cohesionados, comenta Lucio Oliver (2010), en la conformación de un nuevo tipo de “Estado ampliado” - organización estatal y social-. En estas condiciones se instituyó una nueva hegemonía en todos los frentes posibles; en sinergia con esta rearticulación histórica, sucedieron los cambios políticos de la modernización democrática en América Latina. Los regímenes autoritarios que predominaron regionalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX fueron gradualmente sustituidos por sistemas liberales democráticos, en donde buena parte de las fuerzas identificadas políticamente como de izquierda asumieron como inevitables los planes de la modernización neoliberal y la suposición de que el procedimentalismo democrático, también de manera ineluctable, representaría eventualmente algún tipo de mejora para las sociedades, expectativas incumplidas al desembocarse, en términos de Oliver, en una “contrarreforma del Estado”:

El proceso de retorno a los gobiernos civiles y de recuperación democrática que vivimos en América Latina en la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, coexistió con una tendencia económica a una nueva mundialización del capital y la globalización de las economías. Las reformas neoliberales de modernización, de privatización y de mercado que se impulsaron en América Latina formaron parte de una estrategia política triunfante de recambio de élites (nacionalistas por transnacionalistas, militares por civiles) y de derrota de las fuerzas populares nacional desarrollistas y estatistas. Estas reformas llevaron a un nuevo patrón transnacional de acumulación, a la afirmación de una economía privatizada neoexportadora, produjeron la sustitución de élites nacionalistas por élites transnacionalizadas, modificaron la fisonomía y las funciones de los Estados nacionales e instauraron la hegemonía neoliberal...

Quizá en algunos países o grupos se planteó la situación de otra manera, sin embargo lo que prevaleció como corriente general en los actores de izquierda fue entender a la democratización como un proceso interno de cada país, que automáticamente era progresista y tan solo exigía el acuerdo de las élites. Ante la sorpresa de buena parte de los políticos e intelectuales progresistas se impuso la contrarreforma del Estado, la reinscripción subordinada a la globalización bajo el dominio del capital financiero y lo que es importante para los fines de este escrito, prevaleció la dirección ideológica y política de nuevos líderes y burocracias políticas identificadas con el programa privatizador neoliberal del llamado Consenso de Washington. Ecuador a partir de 1979, Chile de 1981, Bolivia de 1984, Brasil de 1989, México de 1988, sufrieron la afirmación de la hegemonía neoliberal. Las décadas de los ochentas y noventas fueron de predominio de esta hegemonía (pp. 73-74).

La amplitud de los cambios producidos tuvo un eco marcado en la afirmación de las realidades emergentes de los países de la región. La instauración de la hegemonía neoliberal trastocó la manera en que la sociedad, el Estado, la política, las instituciones, y el derecho habían venido siendo comprendidos históricamente. De acuerdo con los planteamientos antes expuestos, es posible identificar que fue la concurrencia de los intereses del capital transnacional, sus instituciones garantes supranacionales y de los países capitalistas desarrollados, los que prevalecieron, a la manera de la histórica relación centro-periferia, respecto a los Estados nacionales latinoamericanos; en este contexto, los intereses nacionales y soberanos de los países de la región no solamente fueron desdibujados, sino extintos o imposibilitados, con un aun mayor detrimento específico de los intereses de los sectores subalternos y desventajados de sus respectivas sociedades. Ello, mediante la venia de un nuevo afianzamiento estatal y normativo a nivel interno, deliberadamente estructurado y destinado a garantizar tales escenarios.

## **2.5 El caso de México: *nuevo régimen* neoliberal y reformas en pro de los intereses privados**

México desde luego no se vio aislado o separado de estos procesos a escala regional y global de recambio en las dinámicas internacionales, con todas sus implicaciones internas. México, al igual que los países de su región, sostuvo un modelo de desarrollo en donde la participación del Estado desempeñaba un rol preponderante desde las primeras décadas posteriores a la

conclusión de la revolución mexicana -la primera revolución social del siglo XX; reivindicatoria de derechos para las clases populares- y que tuvo su consagración por excelencia en la Constitución de 1917, la que habría de inaugurar el denominado constitucionalismo social. No obstante, desde mediados de los años 80 e intensificándose durante la década siguiente, refiere Guillermo Teutli (2020), tendría lugar una “segunda revolución” -en el sentido de la ejecución de cambios profundos y trascendentes- ahora por la vía de las modificaciones jurídico-normativas. Esta *revolución* de las dos últimas décadas del siglo XX tuvo como propósito, precisamente, lograr la plena instalación del neoliberalismo, como nuevo modelo económico -y como ya se ha señalado; también jurídico e institucional- para el país, definiéndolo como:

Un modelo cuyo telón de fondo es la apertura comercial y financiera basada en la política económica monetaria y la internacionalización del capital. Un modelo promotor de la “globalización” a partir de las “ventajas comparativas” de cada país y en función de un mundo occidental en el que las soberanías estatales y las relaciones interestatales han sucumbido ante las grandes empresas dueñas y dirigentes de la “globalización”.

Por último, un modelo que ha implicado grandes cambios estructurales y que está más preocupado por el crecimiento que por el desarrollo y que ha permitido fuertes concentraciones de la riqueza y un también fuerte crecimiento de la pobreza.

Es con la ideología de la “globalización” y del “neoliberalismo” que se registra una renovación constitucional y un importante cambio en el orden jurídico mexicano para adecuarlo a los requerimientos internacionales y a los compromisos de los tratados internacionales. El nuevo modelo de desarrollo de México cambió su rumbo y su “discurso” (p. 150).

De manera igualmente análoga a como se describiera en la sección precedente respecto a lo sucedido en América Latina en términos generales, el proceso mexicano de “transición democrática” -o de *modernización* hacia regímenes formalmente democráticos- se desarrolló emparejado a los procesos de cambio de las normas constitucionales y legales que eran necesarios para la inserción del país a las lógicas de la globalización neoliberal. Teutli (2020) sostiene que esto es explicable pues esta podía ser una oportunidad para las élites políticas

de los partidos entonces predominantes de negociar pactos que les permitieran adquirir alguna influencia sobre el texto constitucional, esto explicaría, a su vez, el hecho de que la Constitución de 1917 desde entonces se vería imbuida en una lógica de ir expandiéndose en su contenido y tornándose cada vez más reglamentaria. Los muchos cambios hechos al texto constitucional, en un sentido contrario o cuando menos divergente, a los postulados originales de la Constitución de 1917, han hecho concluir a Teutli que, *de facto*, como resultado del neoliberalismo, México ha sustituido su Constitución por otra.

Apreciación que a grandes rasgos comparte Juan José Carrillo Nieto (2010), pues en su concepto, los cambios producidos en la normativa constitucional permiten establecer con certeza que la dirección u orientación que marcó el texto original de 1917 ha sido disuelta por la reconfiguración impresa en las continuas relaboraciones de la mayor parte del articulado constitucional: para ello, precisa tres periodizaciones históricas correspondientes a los años que van de la década de 1920 al año 2009. En la primera de estas etapas que denomina “Consolidación del Estado mexicano” entre los años 1920 y 1940, expone que fueron hechas 32 reformas a la Constitución, abarcando los gobiernos de seis presidentes de la república. La segunda, que llama “Estado de bienestar mexicano”, transcurre de 1940 a 1982, abarca a siete periodos presidenciales, y en ella fueron realizados 67 cambios a la Constitución.

La tercera y última sería lo que él designa como “Estado neoliberal” que va de 1982 a 2009 -no porque en 2009 concluya esta etapa; sino porque es hasta este año el que abarca su estudio- en este periodo que cubre a cinco presidencias, se ejecutaron 86 reformas constitucionales. Es decir, una mayor proporción en comparativa con las dos etapas antecesoras, y además, las modificaciones constitucionales en cuestión durante este periodo estuvieron dirigidas a contravenir los que fueron considerados principios baluarte del constitucionalismo social y del Estado nacionalista y soberano posrevolucionario en México, correspondientes a los dos primeros periodos, pues, en síntesis, tales modificaciones tuvieron por objeto permitir las concesiones privadas sobre servicios públicos, así como las privatizaciones de bienes nacionales, otorgar autonomía al banco central, dar por terminada la reforma agraria, restablecer las relaciones Iglesia-Estado y dar paso a un enfoque individualista en la impartición de la educación pública. Carrillo Nieto (2010) concluye que:

A pesar de establecer situaciones *de iure*, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fue inmune al paso del modelo neoliberal. Aunque sigue siendo considerada un baluarte del derecho y las conquistas sociales, ha sufrido los estragos del cambio de modelo económico.

Considerando la propuesta de Lassalle, puede observarse que la versión vigente de la Constitución Política mexicana expresa el movimiento de los factores reales de poder y el reacomodo de las clases sociales bajo el neoliberalismo. En este documento puede observarse ya un nuevo proyecto de país, separado del viejo proyecto social pero que aprovecha el viejo contenido social para legitimar las nuevas relaciones de clase...

Como puede observarse, las reglas económicas y sociales del neoliberalismo han sido impuestas en la carta magna e incluso algunas de estas transformaciones han pasado inadvertidas. Si bien los temas sociales se encuentran todavía en el contenido constitucional, éstos son tratados de forma distinta al planteamiento de 1917 y al que conceptúa un Estado de bienestar. Después de las reformas, las normas constitucionales en materia económica y social responden a los planteamientos neoliberales que se basan en un proyecto de dominación excluyente y conservador (p. 132).

Ismael Pérez (2018) por su parte, realiza un estudio en el mismo tenor en donde analiza las reformas constitucionales promovidas por los gobiernos neoliberales, también desde 1982 pero hasta el año 2012, en dicho análisis postula que fueron 107 las iniciativas de reforma al texto constitucional, para hacer 339 modificaciones a la carta magna -ya que algunos artículos fueron reformados en varias ocasiones-. Mención destacada podría merecer el sexenio constitucional presidencial de 2012 a 2018, el de las llamadas “reformas estructurales”, pues durante esta administración se aprobaron 26 iniciativas con proyecto de decreto para plantear 151 cambios a la Constitución. Estas reformas autorizaron la intervención de particulares nacionales y extranjeros en materia petrolera y en algunos servicios relativos a la energía eléctrica. En estos términos, es identificable entonces la continuidad de la directriz marcada por los gobiernos neoliberales, todos estos cambios estuvieron orientados a desmantelar las empresas incardinadas al Estado, consentir la participación de capitales extranjeros en las que fueron las áreas reservadas de la economía

nacional y disminuir el patrimonio público que alguna vez fue pensado como destinado a prestar, debido a su carácter, algún servicio o beneficio público al conjunto de la sociedad.

Correspondiente con esta reconformación material y jurídico-normativa de las estructuras del Estado y sus capacidades, la lógica restringida del ejercicio de derechos positivos por la ciudadanía encontró igualmente claves de identificación con una noción de democracia operacional, desligada intencionalmente por sus impulsores, de contenidos sociales u otros planteamientos que significasen la formulación sustantiva de valores o representaciones acerca de las condiciones de vida y las posibilidades de la realización de la dignidad humana en un contexto nacional, por ello comenta Leonel Álvarez (2008):

En México, en la década de los ochenta los actores políticos tomaron la decisión estratégica de desvincular la discusión a propósito de la participación política, la representación, la competencia partidista y las elecciones, de problemas sociales más amplios como la pobreza y la desigualdad. De tal suerte, los procesos de democratización se desarrollaron con base en una noción, si se quiere estrecha, de la democracia, desvinculada de la solución de problemas mucho más profundos y de largo plazo, los cuales, en cambio, quedarían a cargo de las reformas estructurales (liberalización comercial, privatización, reducción de la participación del estado en la economía, etcétera).

El discurso de la democratización y del cambio institucional fue utilizado de tal manera que la desmantelación del Estado y su labor protectora de derechos ocurrieran sin oposición (p. 31).

En esta contextualización ocurriría el replanteamiento del *juego* político en el país para adquirir mayor nitidez en cuanto a sus soportes y marcos operativos. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se gestó la alianza implícita entre el históricamente gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) -reconvertido de nacionalista revolucionario a neoliberal- con el también histórico partido tradicional del conservadurismo y la derecha; el Partido Acción Nacional (PAN), a través de las negociaciones en aras de la repartición de cotos de poder, comenzando a nivel de las entidades federativas, con las denominadas “concertaciones”. A partir de esta etapa, los gobiernos de ambos partidos comulgarían con la promoción del ideario, los valores, y las reglas neoliberales. Fue así que

la transición y la alternancia en el poder del año 2000, del PRI al PAN, no representó un cambio sustancial respecto a ninguna medida, política, acción o visión de Estado y de gobierno (Méndez, 2008).

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se constituyó además, claramente, como el distintivo punto de inflexión en el viraje de las políticas de gobierno y la orientación del Estado hacia las posiciones neoliberales. Su gobierno inició con las polémicas y controversias en torno a las elecciones presidenciales de 1988 que le hicieron con el poder, calificadas por la oposición de ser fraudulentas, y su administración marcó la pauta en la instalación de una nueva burocracia encargada de las responsabilidades de primer nivel -los llamados “tecnócratas”-; funcionarios públicos sin experiencia político-partidista, formados académicamente en el extranjero y con una visión *modernizadora* de la función pública, comprometidos frontalmente con el *adelgazamiento del Estado* -la privatización de empresas públicas, el recorte del gasto público, la disminución de puestos de trabajo en el sector público y el seguimiento de las directrices internacionales en cuanto hace a la administración estatal-. A partir de entonces, a decir de Octavio Rodríguez Araujo (2009), la recomposición política de las élites gobernantes en México, en el sentido de este proceso ya señalado, inauguraron un “nuevo régimen” en el país, que se distanció en cuanto hace a los caracteres políticos identitarios fundamentales, de las élites políticas de la etapa histórica precedente.

Con todo, hay sin embargo que distinguir que el régimen neoliberal afianzado desde principios de los años 90 no ejecutó una ruptura con los elementos más cuestionables de su régimen previo, es decir, si dentro del argumentario que se estableció para justificar la nueva direccionalidad política del Estado se encontraban las objeciones contra las prácticas *populistas*, contra el control corporativo-estatal sobre el sindicalismo, contra la impronta del omnipresente Estado como traba del ejercicio de los derechos civiles; el *nuevo régimen* neoliberal no se encargó necesariamente de deshacer tales *males* de la cultura política mexicana, antes bien instrumentalizó algunas de estas condiciones en aras de su consolidación, poniendo seriamente en entredicho la valoración en torno a alguna optimización de la *calidad* democrática del sistema político, aun después del proceso de la llamada *transición democrática*. Pues como sostendría Gerardo Ávalos (2013):

Las razones profundas por las cuales en México no hubo una transición a la democracia pero sí un cambio de régimen autocrático por una oligarquía refrendada oclocráticamente, han de buscarse en las contradicciones del proceso de modernización tecnocrática iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y ampliado por todos los gobiernos subsecuentes (independientemente de la filiación partidaria). Este proceso fue emprendido sobre la base de instancias patrimonialistas tradicionales como la centralización del mando presidencial, el respaldo de la autocracia sindical de Petróleos Mexicanos (Pemex) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (a cambio de la preservación de privilegios) y, no menos importante, del populismo más abyecto que sustituyó la lógica de los derechos por la de la caridad. Esto creó una paradoja insuperable: cada paso de la modernización privatizadora afianzaba la lógica oligárquica por arriba, y las relaciones tradicionales de dependencia personal, por abajo. Así, el nuevo régimen tuvo un largo proceso de gestación pero no se orientó a la democracia ni a la república sino a una autocracia sui generis que bien podríamos llamar “oligarquía oclocrática”, haciéndonos responsables de la clara ambigüedad de la expresión. Ese nuevo tipo de régimen se fue constituyendo desde 1988 y en su estructura se halla un sistema de legitimación electoral controlado y acotado, que excluye la posibilidad que se instale en la Presidencia de la República un proyecto político distinto al neoliberal. Este nuevo régimen no está consolidado y no garantiza la legitimidad. De hecho, su operación reciente ha sumido al país en una violencia tan grave que hace pensar, más bien, en un proceso de disolución del Estado (p. 122).

En el ámbito político esta esquematización de la realidad no se encontró desprovista de vicisitudes durante su trayecto, los controversiales procesos electorales de 1988 y de 2006 mostraron las grietas del aparentemente inalterable régimen instalado. Si el de 1988 cuestionó seriamente la continuidad del PRI en el poder -que dio paso a la plena asunción del neoliberalismo- y aconteció con la posterior convalidación del PAN, el de 2006 mantuvo ahora al PAN en el gobierno, con la convalidación del PRI. Sin embargo, las resistencias al intento sistemático y permanente de consolidación de un excluyente bipartidismo no fructificó pese a tener todo a su favor; el ejercicio de gobierno, el consenso del poder mediático -o de la “doxocracia” como le llama Gerardo Ávalos- y de los otros poderes

fácticos. El buscado bipartidismo por el régimen neoliberal, quizás de manera predecible debido a sus propias lógicas, inauguró una etapa de erosión de la estatalidad en México, llevada a extremos notables durante el gobierno de Felipe Calderón en materia de seguridad pública, el regreso del PRI al gobierno en la figura de Enrique Peña Nieto desde luego también dio continuidad a los paradigmas del régimen, y particularmente, evidenció las falencias estructurales de lo que pretendió ser un específico y acotado diseño de sistema democrático en el neoliberalismo (Ávalos, 2013).

Los procesos de reforma neoliberal generaron vértices profundos de debilidad del Estado, que desde sus inicios hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), acreditaron un acoplamiento -por ende comprensible- con la debilidad de la figura presidencial, debido al cercenamiento de muy relevantes facultades que había tenido el poder ejecutivo, y que habían tenido incidencia directa en la posibilidad de ejercer acciones de gobierno o instrumentar políticas en materia económica. De este modo, el poder ejecutivo -cuyo titular es un representante electo democráticamente por el pueblo de México y funcionario que es el jefe de Estado- al igual que lo sucedido con el Estado mismo, fueron restringidos en sus capacidades legales y constitucionales con el fin, ya reiterado, de que la economía del país quedara enteramente en manos del *libre mercado*, con la presencia, de unas ciertas instituciones -órganos constitucionales autónomos- encargados de administrar una regulación definida, que diera certezas y garantías jurídicas a los agentes privados que concurriesen a todas las áreas abiertas de la economía, ya sin el llamado intervencionismo estatal. Soledad Loaeza (2020) indica en relación con esto:

A partir de 1989, el presidente Salinas puso en pie un audaz programa de reformas económicas que transformaron el país. Estas medidas fueron profundizadas por su sucesor, Ernesto Zedillo. El nuevo modelo de crecimiento exigía el abandono del estatismo y la adopción de las ideas, los argumentos, las posturas y las metas de gobierno del Consenso de Washington, que eran la antítesis del nacionalismo revolucionario que había sido la guía del PRI y de los programas de gobierno previos.

El área económica del gobierno se transformó, la política de liberalización modificó el entorno institucional. Era necesario crear reglas y generar procedimientos para hacer realidad la contracción del intervencionismo estatal, la liberalización comercial,

la privatización de empresas públicas y la desregulación. Entre 1989 y 2000 se crearon diferentes comisiones con el propósito de regular sectores económicos específicos; asimismo, surgieron órganos de supervisión del cumplimiento de las normas del libre mercado. Se fundaron, por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia Económica, Cofeco, y la Comisión Reguladora de Energía, CRE, entre otras.

Las nuevas instituciones asumieron muchas de las funciones que antes desempeñaba el Estado, y desapareció la materia de sus relaciones con algunos actores económicos. Cuando esto ocurrió, el principal agente del crecimiento económico, el presidente, pasó a ser mero testigo de decisiones que en el pasado eran de su competencia exclusiva, por ejemplo, la determinación del monto de la inversión pública, de los precios de ciertos bienes de consumo, o la clase y las cantidades de productos destinados a la exportación (pp. 956-957).

Los móviles que fueron la base para la procuración del recompuesto ordenamiento institucional y jurídico-normativo son susceptibles de ser leídos en clave de *intereses*; unos claramente identificables, orientados a satisfacer las exigencias, expectativas y/o demandas de los beneficiarios -nacionales, extranjeros, personas físicas o morales- de esta apertura económica y la liberalización de mercados, se entiende, dado su carácter y lógica, que dichos intereses son particulares o de identidad privatista -por oposición a lo que sería por definición el *interés público*- ya que, en principio, una concepción de lo que debería ser el interés público correspondería a la procuración de los *intereses colectivos* -es decir, de las mayorías, comunitarios, definidos para prestar el mejor servicio posible a los más, situado en un nivel superior a los intereses parcializados o individuales- sin dejar de lado la imperativa perspectiva de la teleología del derecho, y en compaginación, con lo que históricamente, sobre todo en la eclosión de la modernidad, ha venido a representar el *bien común*. Apunta Nicolás López (2010) al respecto:

Referir el derecho a intereses colectivos, sociales o públicos responde a una concepción moderna, positivista y realista del derecho. La tradición iusfilosófica tenía como fin del derecho el llamado bien común. La Modernidad ya introdujo otros conceptos para definir un orden jurídico y político. Es interesante recordar cómo Rousseau hizo del interés común, la causa determinante de la constitución de las

sociedades. En el *Contrato Social* decía que la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades. El acuerdo de estos mismos intereses es lo que la ha hecho posible (p. 126).

En este entendido, el interés público alcanza una cierta concreción conceptual, que le aproxima a un sentido preclaro sobre el objeto de las instituciones públicas, del derecho, y en general, de la actuación de todos los poderes públicos, los poderes que componen al Estado. Lo público, que es consustancial al Estado -y que lleva impreso que *pertenece* a toda la ciudadanía- se constituye en un patrimonio compartido, un campo comunal -entonces por definición político- cuyos contenidos son funcionales a la generalidad, al conjunto de los individuos que conviven societalmente, y que elabora también desde una posición ética, con la inevitable referencia -propia de la modernidad- hacia una comprensión *democrática* de la realidad social (López, 2010).

De acuerdo con el planteamiento de la presente investigación, el interés público no se conceptúa entonces como un elemento vago, indeterminado, ambiguo, o predispuesto a la difuminación por su asociación con otros conceptos, antes bien, se constituye en una base para un análisis posible, en una categoría, cuya función es la dilucidación en torno a los criterios de definición en el asentamiento de determinados dispositivos normativos, con sus causas y efectos, así como en relación con la operación de los entramados institucionales, en consideración a los fines a que atienden. La interrogante perentoria: ¿Atienden estas instituciones públicas al interés público? Es un cuestionamiento crítico de imprescindible pertenencia para esclarecer si es que el funcionamiento del Estado, sus instituciones y las normas que las encausan, cuentan con la necesaria funcionalidad democrática y social.

## **2.6 Epílogo capitular**

Como es que ya fue analizado a lo largo de los apartados del presente capítulo, el giro histórico de transición hacia el neoliberalismo, tanto para México como para América Latina, implicó la redefinición política-ideológica, jurídica e institucional, de los marcos operativos de los Estados nacionales y de sus responsabilidades, para con sus ciudadanos y sus respectivas sociedades. Como refiriera Jaime Cárdenas, en el nuevo modelo que se instaló, a los funcionarios -quienes hacen posible el ejercicio de gobierno- se les dejó de asumir como parte consustancial y fundamental de un *bien público* posible, para pasar a ser considerados

una suerte de gestores -en tono empresarialista- en la procuración de las lógicas del *libre mercado*. Ello, como también ya se hiciera mención, mediante la aplicación de normatividades orientadas a regular la desregulación -es decir, diseñadas para ofrecer garantías jurídicas a los agentes privados que concurriesen a los mercados crecientemente liberalizados-. Este giro terminó por abordar todo lo que era posible concebir en relación con el Estado, reordenando cada aspecto con una brújula programática indeleble, mediante una estrategia puntual para derribar cada especie en donde las lógicas neoliberales todavía no alcanzaban a imponerse.

Fueron otras implicaciones: la pérdida de la soberanía y de las capacidades de autodeterminación nacional en favor de la jurisdicción de organismos supranacionales - muchos de ellos pudiendo ser vistos como una escala análoga mayor del proceso interno de creación de entidades para asegurar la liberalización de los mercados y normar la desregulación- se empató, como era igualmente la intención, con la creciente influencia de los poderes fácticos nacionales al interior de los Estados, junto con los de matriz extranjera. Este gran contexto general, es lo que posiblemente condujera a Lucio Oliver a hablar de la “contrarreforma” del Estado en América Latina, y en el mismo sentido, pero con su acento en México, hiciera plantear a Octavio Rodríguez Araujo su concepción sobre el “nuevo régimen” que se configurara en el país. En esta perspectiva, la *contrarreforma* en efecto parece ocurrir, porque el Estado es reformado en su detrimento, es modificado en sus formas y en el fondo para tener menos márgenes de maniobra, mientras que el “nuevo régimen” en México, en efecto también se confirma, en la medida en que el Estado mexicano en la inaugurada etapa neoliberal queda sometido a los procesos de su erosión y de afianzamientos jurídicos e institucionales en aras de proporcionarle todo lo que se requiera al *libre mercado*.

En sentido macro, estos pueden entenderse como los procesos deconstituyentes a los que alude Gerardo Pisarello, procesos que convergen con ese constitucionalismo liberal oligárquico que, consecuentemente, reconstituye a los Estados, en un marco de redes jurídicas internacionales bien coordinadas para consolidar con todos sus resortes a este tipo particular de constitucionalismo, pensado y operado para beneficiar a los capitales transnacionales y a los grandes intereses económicos. Este conjunto de procesos alcanzó el consenso político interno en México, de la mano de los partidos que se sucedieron en el

ejercicio del gobierno desde 1988 hasta 2018, partidos que pragmáticamente negociaron la *transición democrática* e impulsaron las muchas reformas que a las que ya se hiciera mención, es decir, cambios normativos, institucionales y constitucionales en pro de un Estado fraccionado en su poder, con nuevas instituciones custodias del orden neoliberal, y sin la suficiente capacidad de atender las demandas democratizadoras de los sectores sociales desventajados.

Ejemplo paradigmático de la disociación ocurrida entre el diseño institucional creado en México por el neoliberalismo, respecto a la función y la lógica del Estado mismo, puede ser la mención que hiciera Soledad Loaeza sobre que las instituciones *autónomas* pasaron a asumir las facultades antes tenidas por el Estado en materia económica, es decir, como si tales instituciones, no fueran, no formaran parte, por definición, de lo que es y representa el Estado mexicano. Tal enunciación describe la separación o divorcio conceptual en la consideración de estas instituciones -principalmente órganos constitucionales autónomos- como distantes y totalmente diferentes a lo que típica e históricamente se tuvo en México como concepción de lo que era el Estado.

Tal punto es de destacarse ya que, como anteriormente se explicara en el último apartado del presente capítulo, el Estado se halla necesariamente incardinado a los conceptos de *bien común* y de *interés público*, se encuentra asociado indefectiblemente a la defensa y procuración de los fines sociales y colectivos que se ubican por encima de los parciales e individuales, por lo que la disociación entre unas determinadas instituciones estatales -en tanto forman parte orgánicamente de la estructura del Estado- y el Estado visto como conjunto, tiene el efecto de desvincular al interés público de la concepción de tales instituciones. Siendo este el caso, el escenario que se produce amerita la crítica sobre estas falencias o condiciones estructurales que atentan contra lo público.

Con todo, sí es posible distinguir entre la diversidad institucional establecida, que existió -y aun después de 2024 todavía existe en alguna medida- y proponer la categorización de ella. Atendiendo a sus fines, es posible identificar a unos órganos constitucionales autónomos en México constituidos fundamentalmente para *garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado*, entre ellos se encuentran: el IFT, la COFECE, y el BM. Otras instituciones, principalmente encargadas de la *formulación de información técnica y oficial*, son un

conjunto en donde se incluyen al CONVEAL, el INEGI, el INAI, y el INEE. Finalmente, queda la enunciación de otros OCA con una diáfana *vocación social*, por tener impresa la búsqueda de fines sociales altamente importantes, como la protección de los derechos humanos, la procuración de justicia, y la promoción de la vida democrática. En este conjunto se incluye a la CNDH, la FGR y el INE, respectivamente.

Tabla 2.

<b>Categorías propuestas para el estudio de los OCA en México</b>	<b>Órganos constitucionales autónomos que integran la categoría</b>
Para garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado.	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y Banco de México (BM).
Para la formulación de información técnica y oficial.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
Los de diáfana vocación social.	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Fiscalía General de la República (FGR) e Instituto Nacional Electoral (INE).

Fuente: de elaboración propia.

Atendiendo a esta categorización propuesta, la presente investigación hasta este punto, ha dado lugar a la composición de un bagaje diverso y coherente, encaminado a formular una visión y comprensión crítica, principalmente, de los órganos constitucionales autónomos en México que tienen por objeto *garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado*, pues retomando el cuestionamiento perentorio planteado en párrafos previos, es

imprescindible la revisitación constante sobre las condiciones existentes alrededor de las instituciones públicas, para promover, garantizar y procurar, siempre con primacía, al *interés público* por encima de los de otro tipo. La crítica posible de argumentarse en relación con la supuesta calidad *democrática* que deberían tener los OCA de cualquiera de las categorías aquí propuestas, también de manera indefectible, habrá de ser materia del siguiente capítulo.

Con el presente capítulo se le da cumplimiento al primer objetivo específico de la presente investigación: Explorar críticamente en torno a la categoría de interés público, en relación con los órganos constitucionales autónomos en México, y su implicación para el sistema político-constitucional nacional. De esta manera, la exploración crítica ha permitido dirimir sobre el desmedro del interés público como un proceso desarrollado en las reformas neoliberales al Estado en México, que fueron las que dieron también lugar a la creación de los OCA, con consecuencias, para el sistema político-constitucional nacional, de ensanchamiento de las estructuras estatales, sin que tal condición haya representado necesariamente una serie de resultados benéficos o positivos para el país, en atención y procuración de la defensa del interés público, y con ello, de la sociedad mexicana en general.

**Capítulo III. Nociones y consideraciones sobre el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México.**

### **3.1 Aproximaciones a la cuestión del déficit democrático de los OCA y su relación con el Estado moderno**

Los entes con autonomía constitucional han comenzado a ser una constante en las democracias constitucionales. Para el caso de aquellos que tienen como funciones aplicar ciertas regulaciones estatales, como ya se ha hecho mención alguna en el capítulo precedente de esta investigación, se asume que se persigue con ellos la separación de las decisiones políticas, de las que debieran tener un pretendido carácter técnico, y procurar un distanciamiento entre los profesionales que ejercen estas decisiones que afirman ser técnicas, de las autoridades que cumplen un rol más político. Es por estas consideraciones que García-Huidoboro y Guidi (2022) han planteado que en torno a estos órganos dotados de autonomía se ha elaborado acerca de un *problema contramayoritario*, este problema consiste en el cuestionamiento emergente alrededor del impacto, la influencia, y la trascendencia de las decisiones que ejecutan estas entidades, tomadas por funcionarios que no se encuentran investidos de autoridad pública por el mandato popular -a través de una elección democrática y constitucional- y que tampoco están sujetos de manera efectiva a un régimen de escrutinio público directo sobre la pertinencia de estas decisiones que toman.

García-Huidoboro y Guidi (2022) puntualizan que este cuestionamiento es el que se ha formulado por excelencia en materia de la justicia constitucional -es decir, el control constitucional que ejercen los jueces constitucionales, en su calidad de legisladores negativos- y que si bien esta cuestión ya sido resuelta en este campo, el problema contramayoritario subsiste para otras instituciones de mayor complejidad, como es el caso de los organismos autónomos. Estos autores refieren que el marco de estos nuevos actores, como dispositivos constitucionales, suponen una relevante reformulación de la teoría constitucional en este ámbito:

En tradiciones jurídicas como la anglosajona, se ha vuelto cada vez más común reflexionar sobre cómo estas instituciones están redefiniendo conceptualmente la arquitectura constitucional de los Estados. Hace ya más de dos décadas Bruce Ackerman describió una *nueva separación de poderes*, consistente en la restricción del poder del Ejecutivo y de las Legislaturas a través del otorgamiento de independencia a una serie de otras instituciones de control, lo que además lo ha llevado a sugerir la necesidad de superar el marco conceptual proporcionado por

Montesquieu para aproximarse al estudio de las redefiniciones recientes en la arquitectura de las principales democracias constitucionales. En términos similares, Edward Rubin sostiene que la metáfora de los tres poderes que sustenta la doctrina de la separación de poderes se basa en un modelo anticuado del Estado y proporciona un marco conceptual deficiente para comprender la gobernanza contemporánea, razón por la cual sugiere aproximarse al Estado como una red interconectada de actores institucionales antes que como ramas o poderes que se contrapesan.

Algo similar ocurre con las agencias independientes: su masiva proliferación ha llevado a que en las últimas décadas se ha vuelto común hablar en derecho constitucional y administrativo de un ‘cuarto poder’ del Estado, que comprendería genéricamente al conjunto de estos entes independientes, sean o no parte integrante de la constitución (pp. 1451-1452).

Lo que plantea esta disquisición es que el histórico marco comprensivo que la teoría constitucional clásica hubo elaborado acerca del funcionamiento del Estado ha sido sustantivamente trastocado, como también plantearan otros autores en el capítulo previo de esta investigación. Un nuevo modelo de Estado se ha ido configurando a través de una nueva configuración normativa e institucional, en estas condiciones, las entidades autónomas tienden a responder a las necesidades contextuales de cada sociedad política, de cada Estado, de cada país, y en muchos casos, el sustrato de su fundamentación alude a la actualización que requiere la propia democracia constitucional. En este sentido, las entidades instituidas como autónomas pasan a ser un elemento compositivo del Estado constitucional moderno. Apuntan García-Huidoboro y Guidi (2022):

Es cierto que la multiplicación de estas instituciones autónomas responde a razones sumamente contextuales a cada país, por lo que su diseño y propósito es específico a cada cultura jurídica. De ahí que se diga que cada una de ellas es hecha como un *traje a la medida*. Sin embargo, uno de los objetivos centrales que han perseguido estas instituciones —y, en especial, en el Sur Global— es contribuir de una u otra forma a la preservación y protección de la democracia constitucional. De ahí que la consolidación de las constelaciones de autonomías a nivel constitucional y legal no se agotan en un problema de delegación constitucional o de naturaleza

contramayoritaria. Antes bien, ellas pueden explicarse como consecuencia de nuevos arreglos institucionales necesarios para conciliar las exigencias de una democracia constitucional con los desafíos de la gobernanza contemporánea. No en vano la Constitución de Sudáfrica agrupa estas instituciones bajo el título de ‘instituciones estatales de apoyo a la democracia constitucional’ y la de Túnez como ‘órganos constitucionales independientes’ que ‘actúan en apoyo de la democracia’ (p. 1452).

Si bien, en términos nominales, estas tesis pudieran encontrar alguna resonancia razonable, la objeción que en principio se estableciera con los comentarios ya desglosados acerca del *problema contramayoritario* son persistentes; el hecho de que una institución se enuncie o sea enunciada como depositaria de confianza de la democracia y el orden constitucional, no obvia que tal enunciación se encuentra en todo momento sujeta a algún tipo de sustento argumental de comprobación, y aún más, debe encontrarse también de manera indefinida, incardinada a la deliberación pública que debiera implicar su quehacer y su proceder. Los márgenes en que estas imprecisiones operan hacen necesaria la lectura a contrapelo de las apologías que se lanzan desde el campo de las justificaciones teóricas, pues eluden que en una democracia -y considerando el apelativo de *constitucional*- las instituciones que rigen la vida política y jurídica de las personas, existen y se fundamentan, en principios democráticos; que suponen la más amplia participación posible de las personas mismas en las decisiones que afectan a todos. Esta formulación crítica es la que hace plausible enunciar el *déficit democrático*, como categoría, en el campo de los OCA.

### **3.2 La cuestión del argumento contramayoritario y su centralidad en la discusión sobre la democracia contemporánea**

Existen ya posiciones que sostienen que el paradigma bajo el cual deben comprenderse las instituciones autónomas es precisamente el correspondiente al problema o argumento contramayoritario, es decir, que tales instituciones pueden de hecho definirse como instituciones contramayoritarias, en el encuadre discursivo de la democracia constitucional. Esto es interesante de considerar porque una argumentación en este sentido puede tener la funcionalidad de réplica a la objeción respecto al déficit democrático de estas instituciones: es decir, sí, estas instituciones no son producto de una voluntad democrática; porque en efecto, deben *atacar la tiranía de las mayorías*. En este contexto, hay colisión con otros principios de la doctrina constitucional, como el de soberanía popular, y asimismo, con la

conceptualización política del propio régimen constitucional, pues este planteo obliga a abordar el modelo de la estructuración política del Estado en clave de mayorías y minorías, esto guarda relación entonces con la reformulación de la idea de Estado, una idea cuyo contenido político desde luego se encuentra direccionado. Francisco Zúñiga (2007) plantea al respecto:

De esta suerte, las “autonomías constitucionales” son una técnica que permite en el Estado contemporáneo el alojamiento de instituciones contramayoritarias en armonía con la “democracia constitucional”. Esto se produce por la vía de emplear a la Constitución como principio-fuente de legitimidad del poder del Estado, designando el tránsito de la soberanía popular a la soberanía de la Constitución, con lo cual la Carta Política en cuanto a fuente de reparto de poderes le asigna a ciertos organismos autónomos funciones de especial relevancia, que consisten en la guarda o custodia de un cierto orden político-institucional (legalidad o constitucionalidad) o un cierto orden socioeconómico. Con ello la propia Constitución está autoafirmando sus principios de constitucionalidad: supremacía formal y material, valor normativo y eficacia normativa. Esta “democracia constitucional” es una síntesis de los principios de mayoría y de minoría, como reglas de adopción de decisiones políticas, en la que la garantía final de respeto de tales reglas, constitutivas de un orden fundamental político, social y económico, está en la Constitución estatal. Ello importa instalar en el cuadro orgánico básico del Estado y en la carta de derechos a las instituciones contramayoritarias, paradójicamente como remedio a la “tiranía de las mayorías”; generando demasiadas veces una “tiranía de los valores” de los centinelas del orden fundamental (político-institucional o socioeconómico) (p. 242).

Tal y como lo plantea Francisco Zúñiga, estos “centinelas” del “orden fundamental (político-institucional o socioeconómico)”, son actores que dictan, en alguna medida, una cierta política constitucional que puede tener graves y grandes repercusiones en el ejercicio de los derechos de las personas, y en esa misma tesitura, en la calidad democrática del régimen constitucional considerado como un todo. La “tiranía de los valores”, a la que refiere Zúñiga, puede ser leída como, en efecto, un nuevo horizonte que se produce y visualiza como indeseable, de la misma manera en que antes tuvo también esta connotación la *tiranía de las*

*mayorías* -y entiéndase por esto, en su acepción más elemental, la democracia-. El duelo entre ambas *tiranías* existe en la composición política del Estado, en la disputa del ejercicio del poder, y en la propia atomización de las funciones estatales, con la interpretación de tales *valores* como las filias, fobias e intereses, realmente existentes, en la operación de las normas y las instituciones, en este encuadre; constitucionales, es decir, de los operadores jurídicos de primerísimo nivel. Zúñiga (2007) plantea en relación con el texto constitucional chileno:

De este modo, la Constitución identifica específicas instituciones contramayoritarias constituidas como “autonomías constitucionales” como verbigratia el Tribunal Constitucional o el Banco Central, concebidos como centinelas o custodios de un orden constitucional o un orden económico- social, centinelas que en rigor son una “aristocracia togada” o “tecnocracia” según el caso, en quienes se deposita la custodia de un orden, con profundas raíces ideológicas. Tal orden constitucional y orden económico-social tienen su fuente de creación institucional en la Constitución de 1980, otorgada, autoritaria y neoliberal (p. 242).

Con este apunte, Zúñiga subraya que la dogmática jurídica, acaso principiando por la índole constitucional, es receptáculo de contenidos políticos e ideológicos en sentido amplio, además de que la consideración sobre su origen -fuente de legitimidad- es un factor determinante hacia el devenir normativo e institucional que emana de los dispositivos constitucionales. El carácter de *carta otorgada* del texto constitucional elaborado por el régimen pinochetista en Chile, marcó también las directrices de orden económico-social en que la sociedad y el Estado chileno debían desenvolverse, con una nítida orientación política-ideológica. Esta cuestión de la lógica inserta en la operación del Estado y sus instituciones corresponde a cualquiera de sus ámbitos, incluida la administración pública -la que cumple la función administrativa del Estado- que tiende a reconfigurarse a fin de establecer relaciones jurídicas que tiendan a la reproducción del sistema económico (Gutiérrez, 2023).

Y es que, los órganos constitucionales autónomos son, genéricamente, órganos que también se desempeñan en la función administrativa del Estado, es decir, son parte integrante de los procesos estatales que desembocan en la instalación de una política institucional y normativa. El recambio que se produce al interior de la composición del Estado, en esta perspectiva organizativa y administrativista, se alinea con los procesos correspondientes del sistema

económico hegemónico, que son los que marcan la pauta en las líneas generales de la estatalidad, cuestión también ya indicada en el capítulo anterior de la presente investigación. Plantea Aristides Gutiérrez (2023) al respecto:

Existe una transformación importante en la tradicional estructura del Estado a partir de una reconfiguración administrativa llevada a cabo durante el periodo neoliberal. Para ello, se establecieron mecanismos de eficiencia y competencia económica a partir de la creación de instituciones como los órganos reguladores y, en ciertos sectores de la economía, los Órganos Constitucionales Autónomos.

Estos mecanismos y técnicas implementados al interior del Estado han funcionado para vincular los sectores económicos nacionales al sistema capitalista nacional y transnacional. Dicha arquitectura institucional ha generado relaciones en las que el tradicional núcleo público privado ha sido modificado; esto es, se han realizado desplazamientos importantes hacia lo que puede considerarse como la privatización de las funciones públicas a partir del desarrollo de la regulación en los Estados (p. 116).

Esta situación paradójica; en donde la “privatización de las funciones públicas” es el resultado de los marcos regulatorios establecidos por el Estado, es, sin embargo, sumamente explicable debido a que, como se mencionara anteriormente, las relaciones jurídicas instaladas por la dogmática jurídica tienden a la reproducción del sistema económico hegemónico, y por tanto, la funcionalidad y el funcionamiento del entramado institucional dispuesto por el Estado se circunscribe a las necesidades y a las demandas de adaptación que instruye el mercado, siendo este encuadre, para la teoría política-constitucional, un desafío no menor, por las consecuencias que esto tiene en términos democráticos y de defensa del interés público, ya que como sostiene el autor Gutiérrez (2023):

Esta pérdida de control estatal sobre los sectores estratégicos de la economía y los servicios públicos ha tenido implicaciones importantes: la idea del mercado ha limitado la presencia del derecho público, existe ausencia de controles estatales y de procedimientos administrativos adecuados y, por consecuencia, no hay una normatividad estatal que atienda el interés público y ciudadano. El interés público se distorsiona porque existe una injerencia de intereses privados en actividades que

deberían ser públicas. De igual forma, al llevar a cabo la privatización de la mayoría de los sectores económicos del Estado (lo que se conoce como retirada del Estado) se ha generado la ausencia de procesos democráticos en dichas instituciones; esto es, su legitimación se lleva a cabo a partir de los intereses del mercado, del costo-beneficio y no a partir de las problemáticas y de las necesidades que requiere la sociedad. Así, toda esta estructura conlleva la pérdida del control público en sectores y actividades económicas importantes, por lo que el Estado se encuentra sometido y subordinado a las relaciones del mercado, teniendo una intervención frágil y dispersa, cediendo el control a los particulares a través de un andamiaje institucional creado para ello (pp. 116-117).

La cuestión del argumento contramayoritario, ya tratado, en relación con los puntos expuestos con anterioridad, conllevan a plantear que la formulación en clave crítica del déficit democrático de las instituciones del Estado es operativo de postularse, como una objeción o una interpelación, hacia el poder público que concentran, inclusive, las burocracias estatales que le son operarias (Ferraro y Fondevila, 2021). Y en el plano de la doctrina constitucional, queda asentado que la flexibilidad adaptativa de la dogmática jurídica superior es rehén de las oscilaciones que se producen en el trayecto histórico, en campos que trascienden en estricto sentido al derecho; así como Zúñiga apuntara en relación con el texto constitucional chileno, Juan José Carrillo (2010) señala puntualmente -como ha quedado asentado en el capítulo de esta investigación que antecede al presente- que con base en las modificaciones hechas al articulado constitucional mexicano –en específico los artículos 2, 3, 24, 25, 26, 27, 28 y 130- relativos a una variedad de temas de relevancia histórica para el Estado mexicano moderno, y de igual forma en materia económica, que la impronta de la ideología artífice del sistema económico hegemónico ha, *de facto*, constituido un tipo diferente de Estado y de orden constitucional, que ha imperado a base de demoler la institucionalidad construida históricamente por el Estado socialmente responsable y socavando la legitimidad democrática inaugurada por el poder constituyente originario de 1917.

Los puntos comunes de los análisis de Zúñiga y Carrillo exponen con nitidez que la teoría y la dogmática jurídica, en el campo constitucional principalmente, se han visto impactadas

por las formaciones sociohistóricas en materia económica que se han producido en el trayecto de fin del siglo XX, la globalización y el neoliberalismo, como modelos, han dotado de contenidos y significados a la dogmática jurídica y a la normatividad que es aplicable para dar viabilidad a los proyectos de democracia, en los Estados modernos. Esto atañe de igual modo a la cuestión del reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las personas, los derechos humanos, igual que la democracia y otros valores subvertidos en este marco contextual, quedan sujetos y a disposición de un foco que navega entre el *problema contramayoritario* y la muy insuficiente auscultación pública que es posible respecto de los grandes entes de poder de impronta privatista y con afán de conquistar lo público para someterlo a sus lógicas o de plano dismantelarlo. Esta compleja realidad es la que define las pautas en las que se estructuran las categorías más importantes del campo político, jurídico y estatal, a nivel global. Jaime Cárdenas (2017) argumenta que:

La cuestión es quién define el alcance, extensión y garantía de los derechos humanos. En las sociedades contemporáneas, el espacio de los derechos humanos lo determina una elite de funcionarios internacionales o nacionales que son designados por las autoridades estatales o supranacionales, y que en ocasiones tienen vínculos, ya sea con las corporaciones económicas supranacionales o con movimientos de la sociedad civil supranacional. Ellos son los que dicen cuándo estamos en presencia de un derecho humano, qué extensión tiene el derecho humano y cómo se debe proteger y garantizar. Casi siempre estos funcionarios no son electos por el pueblo —por ejemplo, los jueces constitucionales—, y sus decisiones, muchas veces, no se adoptan mediante deliberación pública y transparente. Sin embargo, les conferimos el inmenso poder de definir lo que es un derecho humano y lo qué no lo es (pp. 247-248).

La discusión sobre la democracia, en términos contemporáneos, trastoca transversalmente los puntos hasta aquí tratados, sus desafíos o vicisitudes son viables de englobarse en el tema de la procuración del interés público y el ejercicio de los derechos. El mismo marco contextual sobre el que se ha venido elaborando desde el capítulo antecedente es funcional y operativo en relación con las posibilidades mismas de la democracia; los regímenes constitucionales modernos, al quedar aprehendidos en Estados restringidos y encaminados a favorecer los intereses privados, enfrentan cuestionamientos notables de enunciación

democrática: estableciéndose que ciertas instituciones y normas no se encuentran diseñadas para ser útiles, funcionales o benéficas para las mayorías -sino más bien a determinados grupos minoritarios con gran poder de influencia y coacción- ni para gestionar demandas sobre la base de los intereses del conjunto de la sociedad ¿Se puede entonces afirmar que se vive en democracia? La formulación crítica hasta este punto elaborada sostiene que la fragilidad de las democracias contemporáneas estriba en buena medida en estas condiciones estructurales y sistémicas, sobre todo creadas con base en el orden jurídico-normativo, y de carácter constitucional, que se han ido generando y articulando a nivel global.

### **3.3 El Estado y el derecho como terrenos de juego en permanente disputa: nueva etapa en México a partir de 2018**

La configuración compositiva del campo político, y estatal, en su interacción con las relaciones jurídicas establecidas -en clave de *derechos*- permite dilucidar la identificación necesarísima en la operatividad de las categorías de Estado y derecho, a fin de asentar que el entramado de las instituciones, y su teleología, producto inevitable de las formulaciones normativas del sistema jurídico, son funcionales a las interrelaciones dispuestas en la realidad de los campos convexos; la política, las relaciones sociales en sus otras acepciones, y que tal configuración de sentido tiende a sintetizar la lógica de unicidad y cohesión que corresponde al enunciar el campo en que las estructuras, los aparatos, las relaciones, y los dispositivos normativos establecen la correspondencia entre categorías que son compaginables -aunque no equivalentes- desde su concepción primaria. Rajland (2016) enuncia que:

En efecto, el derecho es inescindible del Estado (y viceversa), son dos caras de la misma moneda, aunque habitualmente se procure presentarlos, desde la teoría y su derivación hacia la práctica concreta, como posibles de tratar en forma independiente uno de otro. Ello constituye una manipulación ideológica, que pretende presentar al Estado como el órgano o la institución que operaría en relación al *bien común* y al derecho como el que garantizaría derechos y establecería obligaciones para todas y todos, con carácter de *erga omnes*.

Ambas consideraciones son falsamente encubridoras del sustrato real y estructural que configuran dichas categorías. Son una ficción. Ni el Estado opera en relación al

bien común, ni el derecho opera por el derecho de todos/as. Es fácil de comprobar, simplemente es necesario reflexionar sobre la realidad misma (p. 84).

Las redefiniciones tipológicas que ocurren en relación con el Estado, son las que guardan una preeminencia fundante sobre el desarrollo de las relaciones y procesos de otras categorías relevantes del estudio de las realidades sociales. La concepción política del Estado, traducida a su articulación jurídica e institucional, sustancia las dinámicas contingentes que se habrán de producir consecuentemente como reflejos de los mecanismos operativos insertos en la estructuración del funcionamiento estatal-societal. El encuadre de estas disposiciones, como bien se ha señalado, puede tener una resonancia que supera la lógica del Estado-Nación, pero las problemáticas concretas producidas tienen, en efecto, una aproximación constatable en este orden de lo real, pues como sostiene Graña (2005):

La retirada del Estado se ha traducido para importantes porciones de población en numerosos países del Tercer Mundo, en un severo aumento de la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales. Aceptada la hipótesis de que ésta fuera la única vía a la recuperación del equilibrio macroeconómico, su elevadísimo costo social anula cualquier balance global optimista, a menos que nos limitemos a los datos econométricos de la balanza comercial, el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. La caída del ingreso, la desocupación y la exclusión social resultantes del reajuste estructural, han ahondado la deslegitimación del Estado y han degradado las relaciones sociales (p. 21).

El Estado liberal moderno, así pues, se encuentra limitado por criterios y esquematizaciones de contenidos y formalidades en que habrán de ser operativas, y sujetos a desarrollarse, para todos los postulados de las categorías estatales. Las categorías políticas propiamente, también encuentran sus limitaciones en su interacción con el Estado liberal (Rojas, 2014) y, de este modo, la cuestión de los derechos, las responsabilidades estatales, el ejercicio de la ciudadanía y otros elementos del campo social-político y jurídico, quedan circunscritos a la funcionalidad histórica concreta, establecida por los factores reales que han compuesto, y que dirigen al Estado, en un determinado momento histórico.

En el caso de México, se ha producido un cambio en el orden político general a raíz del proceso electoral constitucional de 2018, en donde como resultado del mismo, se

instituyó un gobierno nacional que asumió ser punta de lanza de un cambio de régimen -es decir, de un cambio de mayor envergadura en las instituciones, las normas, y la operación del Estado- este cambio, a su vez, puede ser entendido como el desenlace de un prolongado proceso de desgaste del orden político e impulsor de reformas constitucionales, instalado de manera previa, cuyos fallos sistémicos y falencias propiciaron un viraje de carácter electoral de notable potencia, y que obligó a una recomposición política del país, en donde el concepto de soberanía popular fue objeto de un relanzamiento, y además, ésta fue reintegrada, en pretensión de armonización, con la razón que sustancia a los órganos del Estado (Ackerman, 2018) así como a las capacidades estatales, para mediar las relaciones sociales (Esteinou, 2019). Con todo, los detractores de este cambio político lo han situado como un retroceso (García, 2024).

Este escenario general de recomposición, trazado de manera sintética, ha abierto el espacio para, en palabras de Lucio Oliver (2020), hablar de un “nuevo momento constitutivo” en México, en donde se actualiza la teorización acerca de una crisis del Estado -acaso consistentemente inacabada- que refleja las tensiones, contradicciones y problemáticas, concretas y definidas, alrededor del Estado. Las dinámicas sociales, la movilización popular, y los proyectos de corte jurídico-político, económico, cultural, confluyen y se enfrentan en los intentos de asumir la dirigencia estatal; tal rejuego acontece considerando los paradigmas globales del Estado moderno, y la disputa por la hegemonía de los alcances que tales proyecciones tienen, o pudiesen llegar a tener, en términos de la constitución -en sentido amplio- de un Estado, que logre articular las tesis sobre las definiciones para una etapa histórica:

La crisis política del Estado une dos impulsos vitales de transformación que están actuando para crear un nuevo Estado integral con perspectivas hegemónicas alternativas, el de la sociedad política reformadora y el de la sociedad civil popular movilizadora. Son esos dos impulsos los que conforman el programa real de la presidencia y dan lugar a una disputa democrática nacionalista popular por y en el Estado. Los dos ejes están entrelazados. Son el movimiento político del gobierno de Morena, que se plantea como estratégicos; la recuperación del Estado y de sus instituciones histórico nacionales, la separación del poder político y el poder

económico, el impulso a una economía de mercado capitalista que se expanda en las regiones atrasadas del país, y la recreación de una economía estatal y social. Su programa, con todo y sus contradicciones internas, está dando innovación a la democracia radical en la búsqueda de una transformación del Estado capitalista y está generando la modificación abrupta de las relaciones políticas. La sociedad política está en conflicto y esa realidad expresa las contradicciones que operan en la situación de las fuerzas que actúan en el país (p. 14).

Teniendo en cuenta este conjunto referencial en cuanto a la disputa por la direccionalidad del Estado y la correlación de fuerzas en su seno, el gobierno constitucional de la república inaugurado en 2018, en su revisitación de las condiciones estatales, formuló varias críticas en torno a los órganos constitucionales autónomos: el alto coste de su burocracia, su cuestionable rol de *imprescindibles* respecto de las funciones que cumplen, y su efectiva capacidad de respuesta frente a los intereses sociales. En la visión de dicho gobierno, estas instituciones no son representativas de las expectativas sociales, pero sí representan abultados presupuestos que debe proveer el Estado para su sostén y operatividad, en tal tesitura, propuestas sobre su reforma -que implique la desaparición y/o contracción de sus burocracias o funciones- fueron planteadas en diversas artísticas por el titular del poder ejecutivo federal de 2018 a 2024 (Arredondo, 2022)

La incrustación de los organismos constitucionales autónomos como aparatos estatales ha conllevado necesariamente a situarlos como entidades sujetas del escrutinio público, y que los discursos en relación con ellos deban ser ponderados, factiblemente, como instancias del Estado constitucional moderno con base a válidos cuestionamientos u objeciones, de diversa índole, que se puedan argumentar respecto a ellos. La crítica a los órganos constitucionales autónomos debe ser considerada ya, plenamente, una crítica al Estado, y viceversa; no puede ya entenderse, en un sentido contemporáneo para el caso de México, una crítica al Estado, excluyendo a los OCA. El Estado constitucional mexicano, sin embargo, puede tener ventanas de oportunidad en relación con los OCA, que no represente como única salida que todos ellos desaparezcan del mapa político-jurídico nacional, pues como pondera Arredondo (2022):

Se dice que un órgano constitucional autónomo, debe ser independiente del gobierno y de los poderes fácticos, y que se caracteriza por la proactividad de sus titulares y con fuertes vínculos con la sociedad civil; sí puede hacer la diferencia en un régimen político. Un organismo de estas características, sin lugar a duda, sería un promotor de la democracia y del Estado constitucional (p. 340).

La reconfiguración de la correlación de fuerzas del campo político nacional es una coyuntura en donde la rivalidad de proyectos, en cuanto hace a la formulación del orden normativo e institucional del Estado -por tanto, una arena constitucional- se centra en torno a las ideas y definiciones que cada proyecto tiene de la “democracia”, como gran concepto amalgamador de sentidos, fuerzas, intereses y contrastes. Existe, desde el posicionamiento político del gobierno de la república vigente entre 2018 y 2024 en esta conflagración, la apelación a la idea democrática con un basamento en la participación popular -y por tanto, hay quienes definirían este sentido como *populista*- y la rendición de cuentas que acontece con una orientación plebiscitaria -propia del régimen electoral-. En el sentido opuesto, la oposición a esta lectura del Estado se remite a una idea contraída de democracia, de corte *tecnocrático* y que relega el rol de la participación popular en el proceso (Morales, 2022).

El entorno previo a esta conflagración por y desde el Estado, dibujó, a decir de César Morales (2022), la degeneración del sistema de partidos, a través de la “cartelización” de los mismos, como una precondition de la “banalización de la democracia” -en los términos de Peter Mair- en donde los organismos constitucionales autónomos, ganaron centralidad en la conformación del proyecto de los principales partidos que ocuparon la dirección del Estado. Estampa de esto fue el denominado *Pacto por México* -impulsado por el gobierno de la república que estuvo vigente entre 2012 y 2018- y las reformas constitucionales que se acordaron desde su plataforma. Durante este periodo el empuje hacia las autonomías constitucionales fue repotenciado, aun respecto de la primera época de las grandes reformas que dieron lugar a la creación de la mayoría de los OCA (1993-2006). Apunta César Morales (2022):

La expansión del modelo de los OCA a más y más áreas de la vida pública ha implicado claros riesgos: de entrada, puede diluir la participación política de los ciudadanos, al darle un papel tan preponderante a instituciones presididas por

individuos que no han sido electos por el pueblo ni son responsables ante él (al menos, no directamente). Algunas voces como Contreras (2020) han advertido que esta tendencia puede abrir la puerta a una tecnocracia autoritaria que puede, en última instancia, amenazar la soberanía popular. Desde mi perspectiva, la proliferación de los OCA evidencia la apuesta por un tipo de democracia no politizada en la que los elementos no participativos (liberales o constitucionales, en términos de Mair) son la prioridad. Fue esta concepción de la democracia, de la mano con el cártel de partidos y las instituciones tecnocráticas, la que fue desafiada en 2018 (p. 83).

La apuesta por esa “democracia no politizada” a la que hace referencia César Morales es la que ha sido cuestionada al punto de encontrarse posturas a favor de su demolición. En este contexto, por más que pudiera parecer un oxímoron enunciar un tipo de democracia abstraído o separado de la política, tal consideración es comprensible y explicable en la medida en que la pululación de estas instituciones -los OCA- ha constituido una suerte de marco de la estatalidad en donde *despolitización* invariablemente se convierte en un sinónimo de privatización. Lo que abiertamente busca dejar de ser político, de una u otra manera eventualmente deja de ser público -en un sentido de pertenencia hacia lo social y para procuración del interés público- y lo que deja de ser público se ve imbuido de forma ineluctable en las lógicas privatistas, en los intereses privados de entidades o individuos, nacionales y extranjeros, generalmente con afanes mercantiles y de lucro, o empeñados en la reproducción de los procesos necesarios que exige el capital. Una “democracia no politizada” supone entonces normas e instituciones, actores políticos, que han renunciado a la posibilidad de lo público y se han constituido fundamentalmente en agentes y custodios de lo privado.

### **3.4 La sociedad civil y el futuro de los OCA puesto en entredicho**

Por otro lado, muy ligado a las apologías teóricas de los OCA se ha situado la formulación en relación con el concepto de *sociedad civil*, se asume que este tipo de organismos, de hecho, son el resultado de las agendas de la sociedad civil que han alcanzado espacios de instalación en el sistema político, de la mano de la adopción que han hecho los partidos políticos de tales agendas. No obstante, esta asimilación que en ocasiones se busca establecer entre democracia, sociedad civil y lo que son propiamente los organismos civiles, merece un

esfuerzo de dilucidación, en aras de diferenciar conceptualmente estos elementos de la sociedad política, el interés público y la democracia. Olvera (2015) puntualiza que:

Las organizaciones civiles son parte constitutiva de la sociedad civil, pero ésta se extiende en un horizonte social, cultural y legal mucho más amplio. Establecer una analogía conceptual entre las organizaciones civiles y la sociedad civil es un error conceptual que tiene consecuencias políticas muy claras en el México de la transición: contribuye a la ya de por sí grave pérdida de visibilidad de las organizaciones populares en la esfera pública, les resta legitimidad y reconocimiento, y concentra simbólicamente y conceptualmente en un solo tipo de asociación civil un papel y una misión social y política que en realidad otros actores sociales llevan a cabo también. Más aún, en México se olvida que las propias organizaciones civiles son políticamente plurales, y que no se puede derivarse de su carácter un proyecto común de transformación sociopolítica. En todo caso, dentro del conjunto de organizaciones civiles se libra una lucha de proyectos, intereses e ideas, que refleja la pluralidad que caracteriza a la sociedad civil toda (p. 47).

Como es posible apreciar, la sociedad civil representa un espacio de amplísima dimensión en donde convergen una multiplicidad de actores, agendas y reivindicaciones, los organismos civiles en cambio son una manifestación puntual operada por algunos de estos actores identificables, con sus agendas y reivindicaciones específicas. No sería posible entender a la sociedad civil sin las organizaciones civiles, pero la sociedad civil no se agota en la existencia de este tipo de organismos, y muchísimo menos la democracia. Como anteriormente ya se ha referido, el término sociedad civil, por estas características, guarda también una acepción en donde es posible situar a los movimientos sociales, a los grupos ciudadanos organizados, sin la mediación de reconocimientos institucionales o jurídicos formales; es decir, sin existir a través de una estructura jerarquizada y claramente delimitada, sino mediante otras vías de expresión, que no necesariamente se ajustan a las reglas de otras estructuras que ameritan ser reconocidas por el Estado. En términos contemporáneos, sin embargo, esta concepción restringida de la sociedad civil a los organismos civiles ha sido prevalente, y todavía más la asociación entre tal incardinación y la concepción de lo que debe ser la democracia. Con este margen, la extrapolación argumental de estas condiciones ha llevado al extremo de situar que

una democracia, para ser tal, requiere entonces de órganos autónomos en el Estado *para la sociedad civil*.

Como lo ha sostenido John Ackerman (2015) en el caso de México, es posible establecer la argumentación de un déficit democrático al hacerse referencia al conjunto de deficiencias y distorsiones del sistema político-constitucional que perviven luego del supuesto proceso de transición democrática, en donde buena parte de la sociedad ubica fallas sistémicas en el orden institucional, estatal y normativo que no coadyuvan en la construcción de una democracia plena y de contenidos, ni tampoco en la creación de un bienestar social; redundando pues, en la insatisfacción ciudadana con el régimen en funcionamiento, y con el estrecho margen de expresión social que en él es posible. En estas condiciones, pese al limitativo manejo conceptual que suele ser el predominante, el rol de la sociedad civil en aras de lograr una democratización del sistema político-constitucional tiene sus vías de manifestación en las movilizaciones sociales y en los ciudadanos organizados en pro de causas de interés público.

En este tenor, desde luego que la llamada *sociedad civil* puede tener una connotación positiva y una funcionalidad deseable frente al déficit democrático, esto pese a que las condiciones estructurales que son de mayor peso en relación con el Estado ameriten imperativamente el que se produzcan cambios desde su seno. César Morales (2021) argumenta que la “oligarquización” de las condiciones relativas al establecimiento de un régimen formalmente democrático en México, es en realidad un proceso como muchos otros del mismo carácter que se han reproducido por la presencia de los mismos factores: concentración de poder político en manos de agentes erosionados en la representatividad que nominalmente los sostienen, dentro del Estado, y brechas crecientes de desigualdad que dinamitan el ejercicio posible de una mejor convivencia. Refiere la existencia de un “vaciamiento de la democracia” ostensible e identificable con la institucionalidad representada por los OCA, incardinada a una concepción que es manifiesta del sistema político-constitucional diseñado dentro de unos marcos específicos:

Por vaciamiento democrático me refiero al proceso por el cual cada vez más ámbitos de la vida pública y la acción del Estado se fueron blindando del juego político democrático. Durante los últimos treinta años fueron ganando terreno lo que se llamó

“instituciones no mayoritarias”, que intentaban trasladar el modelo de los bancos centrales (capitaneados por expertos no electos supuestamente independientes) a cada vez más instituciones. ¿La razón? Había cuestiones tan sensibles e importantes que no podían dejarse en manos de políticos miopes, sesgados por sus intereses electorales y partidistas. La pregunta es: ¿también había que dejarla lejos del alcance de los ciudadanos? Eso fue lo que ocurrió. Entraba en escena, en México y en el mundo, la tecnocracia como forma de gobierno.

El problema del gobierno tecnocrático no es sólo que en realidad sea menos técnico y más político de lo que pretende, sino que es en esencia antidemocrático: en un régimen tecnocrático, la soberanía popular tiene poco espacio, y lo mismo pasa con la rendición de cuentas. ¿Qué *accountability* puede exigírsele a un experto al que no se elige? ¿Qué tipo de democracia existe cuando los asuntos públicos son patrimonio de una pequeña casta a la que sólo se accede con ciertos títulos y credenciales?... (párr. 4-5).

El déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México es en consecuencia un marco contextual que se constituye en parte fundamental del arreglo institucional y jurídico del Estado producido por las reformas neoliberales articuladas históricamente, con un claro sentido de creación de resortes de afianzamiento para garantizar el nuevo tipo de Estado moldeado. Es decir, el déficit democrático de estas instituciones no podría estar ausente en las lógicas contrarias al interés público del tipo de régimen instalado, junto con su concepción limitativa de democracia, siguiendo un patrón excluyente sistemático que diseña una nueva tecno-burocracia distanciada y no electa, copando muchos espacios relevantes del Estado, amparada en su supuesta *expertis*, alejada también de la posibilidad de rendición de cuentas en un sentido que evoque directamente a la soberanía popular. No hubo ingenuidad en el proceso, la previsión sobre escenarios futuros y la búsqueda de garantías y certezas para la prevalencia de este tipo particular de régimen, fue una constante, a manera de un *Pacto de Estado*, cuyo cuestionamiento, en esta vertiente en especial, vino gestándose con un declarativo nuevo intento de cambio de régimen, como ya se ha señalado, a partir de 2018. Sostiene Carlos Morales (2021):

Los OCA son instituciones que se crearon para darle continuidad a un arreglo político específico, el del oligopolio partidista de la transición. En ese sentido, buscaban darle certidumbre a un futuro. El detalle es que el proyecto que afianzaban no era compartido por la mayoría de los mexicanos. No lo era entonces ni lo es hoy tampoco. En el fondo, la fortaleza de los OCA radica en que plantean la vieja preocupación republicana sobre la necesidad de proteger a las minorías de los posibles abusos de las mayorías. Su problema es que ahí también está su gran debilidad. En un país cuya experiencia histórica ha sido la de una mayoría sistemáticamente oprimida por una minoría y un proyecto de país excluyente, ¿qué efectos puede tener ese alegato? ¿A quién podría convencer?

Mientras esta siga siendo su justificación, la suerte de los OCA está echada (párr. 11-12).

Esta fundamentación teórica de los OCA, en efecto, se constituye en su principal punto de debilidad. Abstraer a los órganos constitucionales autónomos de una diáfana y muy grande responsabilidad para con la sociedad y los ciudadanos, no solamente le ha revestido de un carácter deficitario en términos democráticos, sino también en cuanto a su legitimidad dentro de la operatividad del Estado, una legitimidad que por la vía de los hechos pudo haberse ganado, a través de una enconada defensa del interés público, que no sucedió y posiblemente era imposible de suceder dado el contexto y las lógicas bajo las cuales fueron creados. El tema de la nueva realidad -producto de reformas constitucionales en materia de órganos autónomos- y el horizonte de futuro deseable para los OCA en México, será abordado en el siguiente y último capítulo de esta investigación.

### **3.5 Epílogo capitular**

Los órganos constitucionales autónomos, como entidades genéricas asumidas ya por el derecho público a nivel internacional por una gran cantidad de Estados nacionales, que explícitamente se asumen además como democracias constitucionales, son una realidad que impacta sustantivamente en la vida de dichos Estados y en las condiciones sistémicas y estructurales de los regímenes políticos en los cuales se enmarcan. Como bien se ha acentuado en los últimos apartados del presente capítulo, los OCA pueden tener como causa o fundamentación de su creación a las necesidades de arreglos institucionales dentro de los

Estados, para atender coyunturas específicas o dar respuesta a escenarios que requieren de la aplicación de una cierta política, incluso constitucional, en materias que van desde instrumentos regulatorios hasta mecanismos de fortalecimiento al Estado constitucional de derecho.

No obstante lo anterior, los órganos constitucionales autónomos, para el sistema político-constitucional en México -al igual que para otras partes del mundo- han significado la constitución de unos ciertos guardianes de oficio de un determinado orden político-económico e institucional, con todos sus consecuentes impactos sociales, en principio, generalmente a través de disposiciones constitucionales que han mandatado su existencia y su capacidad ejecutiva dentro de los propios sistemas político-constitucionales. Este orden económico, político, jurídico y social viene a ser, en términos generales, el producido por la globalización y el neoliberalismo, es por ello que la institucionalidad representada por los OCA tiene también como propósito intrínseco procurar las relaciones jurídicas que tienden a la reproducción del sistema económico, así como una suerte de *privatización de las funciones públicas*, que paradójica aunque comprensiblemente, se encuentra promovida y garantizada por el Estado -reformado por el neoliberalismo y desertor de la conducción social- y soportada en buena medida, de igual manera, por las normas y las lógicas de organismos supranacionales que pretenden orientar el proceder de los Estados nacionales, pasando por encima de las concepciones más básicas de democracia o soberanía nacional.

Por otra parte, el problema o argumento contramayoritario esbozado alrededor de estas instituciones que son los OCA, comulga en términos de significado con la enunciación sobre un *vaciamiento* de la democracia. En el modelo de Estado neoliberal, la parte *popular* de la democracia -la que apela al pueblo o la soberanía popular- es relegada hasta el punto de casi encontrarse desaparecida, es decir, se elabora una fina operación de disociación entre el *demos* y el *kratos* -entre el ejercicio del poder desde el Estado y la voluntad democrática de la sociedad-. La preocupación sobre la legitimidad de las decisiones consumadas por los órganos constitucionales autónomos se avoca en torno a la institucionalidad formal que es operativa en el Estado, junto con la aplicación de las normas jurídicas relativas y necesarias para que tal institucionalidad tenga sustento y lleve a cabo sus cometidos, marginalizándose cuestiones como la posibilidad de ejercicios democráticos efectivos, concernientes a toda la

ciudadanía, en relación con el proceder de estas instituciones, o la auscultación directa, como un principio democrático, que implicase someter diáfananamente dichas decisiones a la deliberación pública y al mandato popular.

En el marco que formulan los OCA, cada vez más áreas de política pública pasan a formar parte del radio de acción y jurisdicción de estos organismos, políticas que dejan de ser objeto de deliberación y de decisiones democráticas; es decir, que se alejan de la posibilidad de ser redefinidas y votadas a través de los programas de gobierno de los partidos políticos y los candidatos a responsabilidades públicas mediante sufragio popular. Dichas áreas del ejercicio del poder desde el Estado a través de los OCA, se sitúan en un campo en donde las decisiones fundamentales ya se encuentran reservadas de antemano por los grupos de *expertos* que lideran y copan estas instituciones, o bien, reservadas por los acuerdos internacionales -como son los de libre comercio- y los organismos supranacionales -como el FMI y el BM-. El pueblo, la sociedad, los ciudadanos, ya no deciden entonces, como se suponía tendría que ser en la democracia liberal, a través de sus representantes democrática y legítimamente investidos por su mandato, pues estos representantes -sean legisladores o gobernantes- se encuentran situados dentro de unos márgenes institucionales establecidos en el Estado que les coartan sus posibilidades decisorias; crítica aplicable para todos los OCA en México, en todas las categorías para su estudio propuestas por esta investigación.

Por lo anterior se entiende que ya no pueden obrar ni ejecutar con plenitud, atendiendo al interés público, el mandato popular y la voluntad democrática, sino que en el nuevo escenario se ven constreñidos a esa institucionalidad aprehensiva y empoderada, que toma cada vez más decisiones que antes fueron de su estricta competencia como representantes democráticos. De esta forma, temas fundamentales que atañen a todo lo propiamente político -lo público- dejan de ser materia de trabajo de buena parte de los actores y agentes políticos formales, y por tanto, de la sociedad entera. Existe en este tenor una desconfianza institucionalizada hacia la democracia, hacia la elección que pueden realizar las mayorías sociales -sospechosas en esta perspectiva justificativa de los OCA de ser siempre casi irracional o caprichosa- y un distanciamiento conceptual e instrumental entre un ejercicio plausible de análisis de las decisiones tomadas desde estos órganos estatales, con base en

principios y valoraciones, y el carácter técnico y declarativamente aséptico, en términos políticos, de tales decisiones.

Desde luego que las decisiones asumidas por los OCA, por ser instituciones públicas, estatales, por lo menos nominalmente asociadas a alguna noción próxima al interés público, son de un hondo contenido político, y el elemento discursivo sobre su supuesta diferencia con respecto a los agentes políticos convencionales termina por ser un instrumento más bien destinado para la persuasión de la opinión pública. En México, el régimen neoliberal y tecnocrático, instalado y empoderado desde los años 90, fue sumamente eficaz en consolidar las bases normativas, discursivas, y apologéticas de los OCA, al punto tal en que parecía que la morfología del sistema político-constitucional diseñada por los neoliberales sería perentoria en esta composición institucional, luego, con la ola emergente entre los años 2013 y 2014 de reformas constitucionales para la proliferación de todavía más OCA, la señal interpretable marcaba la consolidación de las lógicas de la *autonomitis* en la conquista del Estado mexicano ya en el siglo XXI.

Sin embargo, como la historia continúa su curso, y tanto el Estado como el derecho son terrenos de juego en permanente disputa, el cambio de ciclo político y la inauguración de un *nuevo momento constitutivo* en México a partir del proceso electoral constitucional de 2018 y el consecuente ascenso de un nuevo gobierno que marcó distancia respecto al régimen neoliberal, significó de su parte la emergencia de una serie de objeciones y cuestionamientos a lo que son y representan la mayoría de los órganos constitucionales autónomos en México, por su particular valoración de las condiciones del Estado neoliberal que heredó, temas que serán tratados en el siguiente capítulo de esta investigación. Hasta este punto, queda dejar de manifiesto que con el presente capítulo se cumple el segundo objetivo específico de esta investigación: Analizar críticamente el déficit democrático de los órganos constitucionales autónomos en México, y su significación para el sistema político-constitucional del país.

**Capítulo IV. El nuevo momento constitutivo en México y su relación con los órganos constitucionales autónomos.**

#### **4.1 Génesis y condiciones de un intento de régimen democrático-popular**

Como refiriera Lucio Oliver (2020) el “nuevo momento constitutivo en México” a partir del año 2018, ha conducido, entre un amplio abanico de replanteamientos, a una revaloración respecto a lo que representan y significan los órganos constitucionales autónomos en el sistema político-constitucional mexicano contemporáneo. El gobierno constituido en 2018 y que tuvo vigencia hasta el 2024, asumió una diáfana postura de distanciamiento a las perspectivas positivas o apologéticas que se generaron alrededor de estos entes de manera predominante desde los inicios del régimen neoliberal. Dicho momento constitutivo, en buena medida comparable a lo que se podría denominar el momento constitutivo previo; precisamente el que fuera la instalación del régimen neoliberal, marcó las pautas para formular una recomposición de las funciones estatales y un reordenamiento de la concepción política del Estado, con base en una orientación social-popular de la idea de democracia, y en la correlación de fuerzas renovada en la disputa por la hegemonía.

En términos generales, el balance de la operatividad de lo que fue el régimen neoliberal en materia política, indica Lucio Oliver (2012), es de la constatación de un régimen fundamentalmente autoritario en sus basamentos que fue prevalente en la medida en que logró afirmarse en todos los espacios posibles del Estado y la sociedad, y soportarse en una cultura política de apatía y desafección ciudadana. Este era su diagnóstico de las condiciones estructurales existentes en el sostenimiento del modelo neoliberal de Estado y sociedad, uno en donde de manera necesaria y perentoria, se requería de excluir la posibilidad de la confrontación de proyectos políticos realmente disímbolos:

Ese, me parece, es el elemento que opera en las relaciones políticas prevalecientes y se constituye en el factor determinante que impide la confrontación moderna, abierta, legal e igualitaria de las distintas fuerzas políticas actuantes y afecta profundamente la disputa por la construcción democrática, la cual en México todavía no conlleva una real contraposición de proyectos políticos en lucha por la hegemonía, sino que en tanto política real sigue siendo, como en el siglo pasado, con algunas alternaciones menores, un ritual legitimador de la imposición de políticos y de políticas, hoy ya no por un grupo partidario exclusivo (el PAN o el PRI) sino por un bloque de poder dominante y estatal que se ha conformado como el “gran partido del orden”. Ese

núcleo autoritario constituye el elemento que arrastra a los demás componentes del régimen político (algunos con cierta vida democrática representativa) y caracteriza lo central de la forma política específica actual del Estado capitalista neoliberal de competencia mexicana (p. 147).

Tal exclusión es la que se vio interrumpida con el proceso iniciado en el país después de 2018. Como es posible observar, ese “gran partido del orden” -al que es viable de identificar como el compuesto por las élites políticas y económicas que negociaron la colonización del Estado, el recorte a discreción de sus capacidades y la alternancia del poder- “que arrastra a los demás componentes del régimen político” puede también verse sustanciado por lo que significan los órganos constitucionales autónomos en México, que en efecto; son otros componentes del régimen político, esquematizados funcionalmente en una caracterización específica del Estado neoliberal, el diseñado y prevalente más allá del membrete de los partidos políticos que ocuparon el gobierno desde el siglo XX posrevolucionario, pasando por los gobiernos panistas y el retorno del último gobierno priista (2012-2018). Este bloque de poder, no obstante, degeneró en una descomposición institucional y estatal, con implicaciones trascendentales, que abarcaron dimensiones insospechadas. Oliver (2012) comentaba sobre este panorama general del régimen neoliberal previo al nuevo momento constitutivo:

Además de la cultura política y la desorganización de la sociedad, lo que sostiene al núcleo autoritario dominante del actual régimen político –en permanente, supuesta y nunca lograda *transición democrática*, por evidente falta de voluntad política de las clases dirigentes– es un bloque de poder despótico, elitista y falsamente cosmopolita, situación que, empero, como ya mencionamos, no logra tener hoy, como en el pasado, la fuerza y legitimidad (la hegemonía) que tuvo un Estado nacionalista o desarrollista burocrático popular. Hoy las relaciones de poder dominantes responden (sin hegemonía) al autoritarismo burocrático empresarial del poder de una nueva oligarquía modernizante y extranjerizante: los dirigentes actuales de los gobiernos federal y de la mayoría de los estatales, los financieros y financistas, la videocracia, la partidocracia y la teocracia mexicanas (p. 150).

No obstante este contexto, afirmaba también la existencia de una franja de fuerzas sociales activas y creativas, que engendraban la posibilidad de que las demandas democratizadoras tuvieran un impacto en el orden del Estado y la sociedad, una posibilidad que se gestaba en la organización cívica de frente a los costos sociales del neoliberalismo, con una participación política de masas, y subrayándose, el rol de las nuevas generaciones en el papel que pudieran asumir en el intento de construcción de una realidad alternativa, que abarcase desde la forma y la lógica de las relaciones sociales, hasta el régimen político y el tipo de Estado producido (Oliver, 2012), en tal orden de ideas es que puede concebirse entonces como es que fue plausible la generación de un nuevo momento constitutivo a partir de 2018.

Este proceso político inaugurado en 2018, como gobierno, denominado por sus impulsores como *cuarta transformación*, es susceptible de analizarse como un proceso propio de lo nacional-popular, es decir, una caracterización política abocada al rescate de la figura del Estado en la protección de los derechos de las clases populares, con una orientación prístina en torno a la necesaria funcionalidad de la soberanía nacional en aras de hacer posible el desarrollo y el progreso, tanto social como económico. Encontrándose tal propuesta, con la respuesta reactiva de múltiples fuerzas antagónicas en términos ideológico-políticos, que han representado trincheras confrontativas y posiciones de obstaculización a tal replanteamiento para el sistema político-constitucional mexicano, algo que para nada puede ser ponderado como excepcional o endémico para el caso de México, pues al contrario, los proyectos políticos nacional-populares comúnmente deben hacer frente a tales condiciones explicables por la configuración de la realidad heredada. Hernández, Soto y Recéndez (2022) sostienen en relación con tal escenario que:

Las condiciones de posibilidad de lo nacional-popular se entienden como aquellas estrategias políticas que ha emprendido la Cuarta Transformación, y que se expresan en una matriz discursiva generadora de significados políticos, que Gramsci considera cruciales para constituir un proyecto político hegemónico. En ese sentido, se encuentra que el Estado se convierte en el actor fundamental para la Cuarta Transformación, como una respuesta al modelo neoliberal que ha predominado en México desde la década de los ochenta. No obstante, en México, la existencia de una antigua clase intelectual ideológicamente ubicada en la derecha y con un discurso

promercado consustancial al neoliberalismo, actualmente juega el papel de ser la oposición al movimiento de la Cuarta Transformación y a las políticas implementadas por Andrés Manuel López Obrador. Como hemos mostrado el discurso de la derecha se centra en caracterizar la política de AMLO y, por consiguiente, de la Cuarta Transformación, como populista en un sentido peyorativo. Como señala Gramsci, el campo cultural e intelectual son espacios de poder que se disputan políticamente cuando se trata de establecer un proyecto nacional-popular (p. 121).

Este marco contextual explicativo, denota los estrechos márgenes en que es posible estudiar la democracia en el encuadre de los paradigmas puramente liberales, pues en ellos, los procesos histórico-sociales de carácter popular y reivindicador de derechos no se consideran una *variable* -técnica y cuantitativa- que sea digna de tratarse para *evaluar* el estado de salud de una democracia. Las encuestas de percepción y la opinión de los *expertos*, se constituyen, en el eje rector de la formulación de los criterios de definición sobre los supuestos retrocesos o avances que hay en la materia. Un amplio cúmulo de experiencias y una diversidad de procesos político-sociales e históricos, de potente raigambre popular y correspondientes a las clases subalternas, por tanto, usualmente escapan de la posibilidad de ser identificados -en los cánones liberales- como móviles, causa, o motores de los consecuentes procesos de democratización de los regímenes políticos; siendo que probablemente sean la más significativa y relevante condición necesaria para enunciar el progreso de una democracia. El proceso político de la denominada *cuarta transformación* se enmarca en esos otros procesos afirmativos -alternativos a los marcos teóricos típicamente liberales- en la conformación de Estados nacional-populares (Hernández, 2023) también descritos, aunque en un sentido prominentemente descalificativo, como *populistas*.

En el caso de México, la posibilidad de un Estado nacional-popular tuvo su génesis en la propia revolución mexicana, por lo que el país puede ser considerado pionero en los procesos de articulación de esta descripción tipológica de Estado, en el marco de lo ocurrido durante la primera mitad del siglo XX en América Latina. Los movimientos de masas, la organización del sindicalismo, y el reconocimiento constitucional por parte del Estado surgido con posterioridad al proceso revolucionario, de los derechos económicos y sociales, pueden considerarse antecedentes históricos y político-ideológicos del nuevo intento del proceso

nombrado como *cuarta transformación* en su pugna por dar término al neoliberalismo estatal y rediseñar la política pública con una orientación divergente al novado sentido común que con tanto afán procuró instalar el neoliberalismo. En este contexto, la operación del Estado amerita de una institucionalidad reconfigurada, y de un marco teórico actualizado -emanado de un enfoque crítico, como se propone la presente investigación- que haga posible el estudio de la compleja realidad del Estado post-neoliberal y de los procesos de creación de instituciones, por afuera de los cánones ortodoxos que se asumen como liberales, señala Noé Hernández (2023) sobre sus estudios desarrollados en relación con estos temas:

Cuatro décadas de discurso neoliberal en México significaron una tecnología de poder que penetró en la forma de realizar análisis político, con el predominio del análisis con base en la ideología liberal de la democracia procedimental. Por tal motivo, es importante para las ciencias sociales actualizar el pensamiento crítico latinoamericano y dialogar nuevamente con él. De ahí que en el presente trabajo hemos sostenido que la noción de “Estado de compromiso con lo nacional-popular” de Juan Carlos Portantiero es sumamente relevante como herramienta analítica para dar cuenta de procesos políticos populares, como la Cuarta Transformación que impulsa actualmente el presidente Andrés Manuel López Obrador en México.

Nuestro trabajo permite avanzar con la nueva bibliografía académica que se está produciendo en el pensamiento crítico latinoamericano sobre la idea de que el populismo consiste en proyectos políticos que crean institucionalidad, a contracorriente de lo que se ventila en los medios de comunicación y en la academia de corte liberal, de que los gobiernos populistas son ajenos a crear instituciones y considerados como gobiernos antiinstitucionales...

Finalmente, Gabriel Palma nos ha explicado que el neoliberalismo nos ha erosionado el pensamiento crítico en América Latina. Frente a este llamado de Palma, esta investigación es, al mismo tiempo, una apuesta para analizar de forma diferente la política social en México, desde una visión crítica. Así, esperamos que este estudio sea un avance en esa dirección: pensar que los gobiernos populistas constituyen instituciones con las clases subalternas para recuperar los Estados de compromiso nacional-popular en nuestra región (p. 12).

El amplio proceso que ha representado este nuevo momento de la historia contemporánea de México, ha supuesto la plena asunción de tensiones y conflictividades abiertas entre los sectores políticos, ubicados dentro y fuera del Estado producido por el neoliberalismo, en sus respectivos esfuerzos por hacer prevalecer la institucionalidad articulada desde los años 90, o su demolición por la reforma institucional, que pretende situar la primacía de los principios de un Estado nacional-popular, o soberanista y desarrollista, en una arquitectura orgánica prendida de la reivindicación de los derechos humanos de tercera generación, especialmente centrada en la procuración de los mismos para los sectores sociales subalternados. Este campo de contradicciones manifiesto en programas históricos y proyectos políticos confrontados, sin embargo, han puesto en evidencia la vitalidad democrática con base en el florecimiento del disenso institucionalizado, que aun con todos sus posibles riesgos y problemas, ha también transparentado en alguna medida el proceso de articulación de las decisiones políticas fundamentales, sin que tales disputas tiendan necesariamente a la estabilización o a su disolución, pues como apuntara Lucio Oliver (2022), a pesar de su aparente gran fortaleza política anclada en lo popular, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), las resistencias existentes a los cambios más bien se consolidaron:

No obstante lo antes señalado sobre el gobierno actual, los grupos privados de empresarios y políticos neoliberales continúan con islotes de poder económico y burocrático en instituciones públicas y tienen el control de los principales medios de información; en estos islotes se afianzaron grupos con poder institucionalizado previamente: tienen en sus manos los órganos autónomos del Estado creados por gobiernos anteriores y éstos siguen prevaleciendo en distintas áreas de la burocracia electoral, política o judicial, en los que realizan una defensa de sus intereses económicos, políticos o culturales (p. 103).

Esos cotos de poder que existen, como ya se ha señalado, tanto dentro como fuera del Estado heredado al proceso político que representa la *cuarta transformación*, operan también como trincheras para continuar la disputa por la conformación institucional y el andamiaje jurídico-normativo que existe para reglar las relaciones sociales, económicas, y de cualquier otra condición. El proceso desarrollado, por tanto, ha enfrentado múltiples desafíos que vuelven en buena medida inciertos los escenarios que podrían producirse en prospectiva, por que

como se ha reiterado desde el capítulo antecedente, el Estado es un terreno de juego en indeterminada configuración resolutive, en indefinida disputa para la dilucidación de su dirección, con todo lo que ello implica. Las causas profundas, los hondos móviles que subyacen al intento de reconstrucción del sistema político-constitucional, se mantienen como brújulas de contenido ante el entramado institucional por emerger, y la recomposición estatal que se ha producido, con tareas políticas a largo plazo que aun ni siquiera han sido expuestas con nitidez. Apunta Lucio Oliver (2022):

Pero la insurrección electoral de los mexicanos en 2018, que apuntó a la recuperación del Estado nacional, a la separación del poder político y el poder económico y a la moralización del Estado, tiene en su seno algo más, que está presente en forma espontánea en la vida popular: una incipiente crítica del Estado, de la economía privada transnacionalizada y de la ideología neoliberal. Es necesario que ello se transforme en una crítica de la propia subalternidad y de lugar a la articulación de un bloque de poder popular basado en políticas autónomas (p. 110).

Como es posible observar, desde diferentes aristas y de acuerdo con una posible variedad de marcos interpretativos, el proceso político inaugurado en 2018 y vigente hasta 2024 -a manera de una primera etapa de la denominada *cuarta transformación*- ha encontrado polos de antagonismo frontal, de destacarse para efectos del presente estudio, en el ámbito de la institucionalidad del Estado y las normas constitucionales, cuestión que reafirma los planteamientos precedentes desde el capítulo previo, y desglosados con mayor oportunidad en aspectos centrales en el presente: El Estado y el derecho han estado reanimadamente en disputa en México de una manera tan franca en este nuevo momento constitutivo, como no ocurría desde los años 90, para definir un proyecto nacional, un proyecto de país para México. Los OCA forman parte de una concepción de las relaciones de poder que se han producido en la historia contemporánea del país, el cuestionamiento a su teleología y desempeño tiene un significado dentro de este contexto; su conveniencia o pertinencia en el replanteamiento de esta concepción y la reforma del Estado, invariablemente se encontrarían a debate.

## 4.2 El gobierno de la cuarta transformación y la contrariedad con los órganos constitucionales autónomos

Como ya se ha señalado preliminarmente, para el gobierno de AMLO (2018-2024) la consideración general sobre los órganos constitucionales autónomos en México fue negativa en términos generales: se les describió como espacios para la colocación laboral por nexos familiares o personales, como agencias al servicio de una “sociedad civil” poco ocupada en la filantropía y mucho más centrada en la posibilidad de ejercer el erario público a través de sus mecanismos de influencia, patentes en estos organismos, también, como la representación de burocracias privilegiadas con grandes márgenes para gestionar a discreción presupuestos desproporcionados, y como esquemas para la operación de un funcionariado excesivo con muy altos sueldos y pocos resultados (Sánchez, 2021).

A lo largo del gobierno de López Obrador se sostuvieron desavenencias discursivas entre el propio presidente de la república y algunos funcionarios de los OCA o sus apologistas, que en el fondo, más allá de filias o fobias de tinte personal, patentizaban las visiones discordantes sobre la lo que es y representa la democracia, sobre el tipo de Estado que deseablemente debe configurarse, y sobre la concepción de cómo es que deben mediar en la política nacional los intereses en conflicto, de toda índole. AMLO criticó en varias oportunidades, a manera de ejemplo en este contexto, al Instituto Nacional Electoral, con el argumentario general antes mencionado, por considerarlo una institución creada por el régimen neoliberal para justificar las reglas del juego impuestas por sus partidos -PRI y PAN, y en posterior instancia luego de 2012, al PRD- y para reproducir los paradigmas procedimentales, elitistas y excluyentes de democracia, que fueron diseñados durante la llamada transición democrática, por los neoliberales. Una visión de conjunto que abreva de todos los elementos susceptibles de desconfianza en relación con los grupos de interés existentes en el país, y en torno a la realidad instituida por el régimen al que se planteaba abolir. Indica al respecto Marco Arellano (2022):

El Presidente desconfía de esa élite que no puede sólo entenderse como económica o política, o de corte partidista, sino más bien como un *statu quo* político-económico. Desde su parecer, esta élite ha negociado y construido gran parte de los acuerdos políticos y económicos que posibilitaron la conversión de México al libre mercado por encima de la sustitución de importaciones; este contubernio de intereses redujo

las capacidades políticas del Estado y, por ende, del gobierno, además de que negoció la supuesta transición a la democracia, misma que tiene su momento cúlmine en la alternancia político-partidista del año 2000. Dicho *status quo* transversaliza al PRI en su vertiente neoliberal; al PAN en su visión colaboracionista y de concertación salinista; incluye al PRD en su versión pactista de 2012, y conjunta una gran coalición de intereses, beneficiarios, según el Presidente, de los resultados del proceso democratizador y de reducción estatal a favor de la economía de libre mercado. Dentro de esa coalición, se pueden incluir al Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, el Consejo de la Comunicación, las Cámaras de Comercio, los intereses de grupos de poder y todo aquello que representa el acuerdo de negocios en el proceso de modernización política y económica del país de los últimos cuarenta años. A ojos del Presidente, no sólo es la mafia en el poder, sino es el orden establecido que se ha beneficiado del proceso modernizador del país. De hecho, gran parte de su movimiento político-electoral se basa en una reivindicación de lo propio, de lo robado, de lo transado por esta mafia, que sólo se benefició y se sirvió del país, mientras que no le importó la pobreza, la desigualdad ni el despojo nacional (pp. 87-88).

El gobierno de AMLO se planteó llevar a cabo una reforma en materia electoral a legislaciones secundarias que modificaron algunos aspectos de la estructura nacional del órgano electoral -INE- aunque finalmente no pudo llevar a cabo una reforma constitucional en el ramo. En otras oportunidades sostuvo explícitamente el proyecto de realizar la desaparición de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por considerar en específico a ambos organismos como instrumentos de la aplicación de la política neoliberal (Herrera, 2023). En una visualización panorámica, el presidente mantuvo consistentemente una claridad definicional en cuanto a la significación de las reformas constitucionales emprendidas por los gobiernos neoliberales, así como del entramado institucional y normativo que les fue consecuente; durante su conferencia de prensa matutina del 5 de agosto de 2022 realizó un recuento histórico de las modificaciones constitucionales hechas en el neoliberalismo, en donde destacó preliminarmente que:

Si no lo entendemos, no vamos a comprender muchas cosas. Tomaron, secuestraron al Estado, y lo pusieron al servicio de una política económica que beneficia a minorías. Esto obedeció en buena medida a los compromisos que se hacían con gobiernos y con organismos financieros internacionales, entonces, arreglaron todo el marco jurídico para beneficio de una minoría, en contra de la mayoría del pueblo (Sin Línea Mx, 2022, 7s).

En esta misma oportunidad señaló los conflictos de interés o hechos de colusión que ocurrieron entre los agentes del poder económico y los funcionarios de primer nivel del gobierno federal, el desmantelamiento de los esquemas de seguridad social, y su privatización, así como la alta rentabilidad que por ello obtuvieron empresas nacionales y extranjeras a costa del retiro de los trabajadores. Situó como parte de este mismo contexto la aprobación legislativa en 1998 del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) para atender la crisis financiera iniciada en 1994, que convirtió las deudas particulares de banqueros e instituciones privadas en deuda pública, por cuyo concepto solamente de intereses, se han pagado desde 1995 hasta 2022 más de 800 mil millones de pesos del erario nacional. Destacó también la apertura de los mercados energéticos a los capitales privados nacionales y extranjeros, con el consecuente aumento de los precios de los combustibles y de la energía eléctrica, los cambios en materia laboral que disminuyeron derechos sociales, los cambios en materia educativa dirigidos a penalizar al magisterio, y la continuidad en la preponderancia de los agentes económicos sujetos a regulación por los OCA, que por lo mismo, supuestamente ya no deberían tener ese carácter de preponderantes (Sin Línea Mx, 2022).

Comentó, para ilustrar acerca del tema, que desde la institución constitucional del IFT, el gobierno de la república no podía gestionar una concesión pública para proveer del servicio de internet de manera gratuita a todo el país, únicamente siendo esto posible en las partes del territorio nacional en donde no hubiesen competidores privados ofreciendo el servicio de internet, es decir, generalmente las regiones más aisladas e incomunicadas de la república, dado que en caso de hacerlo en otros puntos de la geografía nacional era procedente que el IFT acusase al gobierno de “competencia desleal”. El Estado entonces se ve vetado de proveer algunos servicios, vedados a favor solamente de los privados, y paradójicamente,

esto es garantizado por un órgano estatal, en este caso el IFT. Aludió a la pérdida de facultades de la secretaría de gobernación y del gobierno federal en general para velar por el cumplimiento de los derechos de las audiencias de los medios masivos de comunicación, a favor de la infancia, la diversidad sexual, y contra toda forma de violencia, refirió los cambios que fueron introducidos para la condonación de impuestos de grandes contribuyentes -tanto físicos como morales- las reformas hacendarias que generaron aumentos a los gravámenes no progresivos en perjuicio de la amplia base fiscal cautiva, y las leyes secundarias que fueron promovidas en sectores concretos para beneficiar a los particulares (Sin Línea Mx, 2022).

En contrapartida, durante su gobierno se promovieron cambios en materia de remuneraciones a los servidores públicos a fin de contener las crecientes erogaciones por este concepto en relación con la burocracia operativa a nivel federal, cuestión que fue entorpecida y al final inaplicada para el caso de los consejeros electorales del INE, personas juzgadoras del poder judicial federal y los ministros de la Suprema Corte, quienes presentaron sendos recursos jurisdiccionales para evitar que les fuesen aplicadas dichas disposiciones en materia de percepciones públicas, se dio marcha atrás a la reforma educativa impulsada por su predecesor, se produjo una expansión de la política social, la protección de la salud con una nueva política para los alimentos procesados, en materia laboral la limitación del *outsourcing*, en materia política la inédita realización de una consulta popular y una de revocación de mandato, ya como mecanismos plenamente constitucionales, se ejecutó la supresión de fideicomisos suspicaces de ser gestionados como instrumentos para el desvío de recursos públicos, se llevaron adelante también cambios en aras de la promoción de la vivienda de interés social, y la implantación de la pensión universal para adultos mayores, solo por mencionarse las políticas más destacadas (Hernández, 2022).

En esta perspectiva, los órganos constitucionales autónomos, al igual que otros mecanismos jurídicos e institucionales que se idearon en un principio como una suerte de espacio para la cogestión de ciertas responsabilidades públicas han sido objetados precisamente por ese carácter teleológico, es decir, que supone en alguna medida la delegación de obligaciones que pudiera tener el gobierno, hacia espacios inciertos en su atención a las necesidades sociales o su consideración frágil hacia una lógica democrática nítida; que ponga a las

mayorías sociales y sus intereses, es decir al interés público, y al pueblo, en su centro. Comenta Job Hernández (2022) en relación con esta articulación conceptual y definicional, fundamental para el proceso político en cuestión hecho gobierno:

Por definición, la idea de entregar la titularidad de los recursos públicos a un ente privado para que los administre en beneficio de los ciudadanos interesados, es ajena a la Cuarta Transformación (centrada, en buena medida, en la recuperación de la rectoría del Estado en aspectos clave de la vida nacional). Esa fue una de las causas de la ofensiva de la Cuarta Transformación contra estos organismos, a la par del abuso del dinero público y de la ineficacia en el ejercicio del gasto (p. 207).

Jaime Cárdenas (2020) sostendría al respecto que durante el gobierno de AMLO, la primera aproximación que hubo en torno a los OCA, fue un intento de situarlos bajo una lógica “republicana”, es decir, que evitase su constitución como burocracias doradas, sin vínculos efectivos con la sociedad, y encabezados de manera muy vertical por titulares detentadores de amplias facultades. El aumento de estos organismos durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se debió, según Cárdenas, a la necesidad política de abrir espacios institucionales en el Estado a las oposiciones formales del régimen político -el PAN y el PRD- que fueron convergentes en el denominado *Pacto por México*, que impulsó las llamadas *reformas estructurales* durante esa administración y dio pie a una serie de cambios sustantivos a la Constitución y a legislaciones secundarias, sin conceder alguna interlocución posible a las organizaciones civiles, los otros partidos políticos del sistema electoral mexicano, ni a las autoridades de estados o municipios, entre otros posibles agentes del sistema político-constitucional siendo, por estas consideraciones, un acuerdo cupular poco representativo y fundamentalmente excluyente.

Desde luego, el *Pacto por México* tampoco representó la oportunidad de realizar una revaloración sobre los resultados o los costes sociales del neoliberalismo, al contrario, como plataforma política de iniciativas legales y constitucionales a emprenderse, tuvo como propósito principal el reforzamiento de las políticas neoliberales y del carácter neoliberal del Estado mexicano. El tema de los derechos y su ejercicio, en este marco, dejó sin abordaje debido su exigibilidad en el derecho interno, y potenció, de manera explicable al tomar en

cuenta todo lo anterior, la creación de órganos constitucionales autónomos. Sostiene Cárdenas (2020):

En síntesis, el Pacto por México representó, más allá de la desmesura en la creación de los órganos constitucionales autónomos, un hito dentro de la construcción del neoliberalismo jurídico que ha prevalecido en nuestro país desde los años ochenta del siglo pasado y que se caracteriza, entre otras, por las siguientes notas:

- *Desmantelamiento del Estado*. El Estado mexicano fue amputado por la reforma y reducido a mínimos para favorecer al mercado internacional.
- *Privatización del derecho público*. Esta privatización se manifestó en el incremento de regulaciones de derecho privado en las reformas estructurales que antes correspondían al derecho público: constitucional y administrativo.
- *Desmantelamiento del Estado del bienestar*. Esta característica se expresó en la reducción del contenido de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para su protección.
- *Subordinación del Estado mexicano a los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos*. Las reformas estructurales entrañaron la sustitución definitiva del modelo de desarrollo que se había conformado en México. El nuevo modelo representa la pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba a abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo (pp. 6-7).

En relación directa con los OCA, Cárdenas argumentaría que no cualquier institución puede convertirse un organismo constitucional autónomo, y especialmente, deberían serlo en principio aquellas instituciones ajenas a la colonización de los partidos políticos y de los intereses de los poderes fácticos, y en su concepto, más allá de la posibilidad de la reforma constitucional establecida en el artículo 135 de la Constitución mexicana, los OCA debían ser instituidos por el mecanismo del referéndum, es decir, como producto de la voluntad popular y democrática expresada por esta vía procesal establecida por la ley y la Constitución. De acuerdo con su aproximación, los OCA deberían además regirse por criterios de horizontalidad y convertirse en prototipo del género de instituciones deseables dentro del

Estado, y para ello, se requeriría de una nueva teoría constitucional en materia de órganos autónomos; esto contribuiría a dotar de características definitivas su arquitectura institucional, mediante un diáfano dispositivo constitucional relativo. Cárdenas (2020) apuntaría al respecto, con una perspectiva optimista sobre el porvenir de los OCA en México:

Los órganos constitucionales autónomos, no son promotores en nuestros días de la democracia ni del Estado constitucional *per se*, mucho menos cuando se transforman en organismos burocráticos del Estado. Si el órgano constitucional autónomo repite los vicios, inercias y comportamientos de los poderes formales, poco contribuirá al desarrollo democrático. Se requiere de órganos constitucionales autónomos que no pierdan el vigor institucional de una debida conformación originada en la voluntad popular. Es decir, deben defender y mantener a toda costa su autonomía frente al embate de poderes formales y fácticos...

Los órganos constitucionales autónomos corren el riesgo de envejecer pronto, de ser capturados por los poderes formales o fácticos o, de desvincularse de la sociedad. Es decir, pueden trocarse en organismos elitistas, corruptos y antidemocráticos. Muchos organismos constitucionales autónomos en América Latina y en México pronto han envejecido y han pasado a tener las mismas características y comportamientos de las instituciones tradicionales al carecer de vínculos fuertes con la sociedad.

Ante esa posibilidad, me parece que debemos recurrir a las mejores facetas del nuevo constitucionalismo latinoamericano y no a sus negativas, como el hiperpresidencialismo que fomenta. Como se sabe, este constitucionalismo tiene, entre otras, distintas finalidades: 1) busca construir realidades más igualitarias; 2) amplía los mecanismos de democracia participativa; 3) establece fórmulas democráticas al control de constitucionalidad; 4) rescata el papel del Estado en la economía para superar las desigualdades económicas y sociales, y 5) plantea una integración internacional más simétrica que la que se predica en otras latitudes (pp. 17-18).

Jaime Cárdenas (2020), en relación con esta exposición, plantea digna de considerarse la elección de los titulares -al menos- de los OCA, por sufragio universal, pues en su perspectiva, si bien el voto universal, directo y secreto para la elección de tales funcionarios

no se constituiría en una *garantía per se* para representar óptimamente a la sociedad, era una mejor posibilidad que esto ocurriese atendiéndose a estas condiciones, que al mantener los métodos poco representativos y pobremente democráticos de selección de los titulares e integrantes de dichos organismos, predispuestos en alguna medida al *reparto de cuotas* entre partidos o entre diversos grupos de interés que pueden hacer valer su influencia en los poderes y las instituciones del Estado. A semejantes conclusiones llegaron, según apuntaría, Daniel Cosío Villegas y José María del Castillo Velasco en sus estudios sobre la bondad, la pertinencia y el éxito del sufragio como método para integrar la Suprema Corte en el siglo XIX, la que pondría entenderse, a manera de una analogía, como el órgano constitucional autónomo por excelencia, para esa época. Es decir, un esquema que volviera plenamente sujetos a los OCA y a sus titulares de la soberanía popular, sería en su concepto, el más idóneo para el Estado constitucional contemporáneo.

En 2024 -último año del gobierno de AMLO- finalmente se conformó el dictamen de las comisiones correspondientes del poder legislativo federal, que fue sometido a la aprobación del pleno de ambas cámaras del Congreso de la unión, y una vez que en efecto fue aprobada la propuesta en estas instancias y por la mayoría de los poderes legislativos locales, se concretó la que probablemente es la más relevante reforma constitucional -entendiéndose por *reforma* lo que es en realidad un conjunto de reformas a varios artículos constitucionales- en materia de OCA, que se ha producido desde que ocurrió la primera irrupción de estos organismos en el sistema político-constitucional mexicano, pues con ella se dispuso la desaparición de algunos de estos órganos y otros no estrictamente con autonomía constitucional, pero sí con carácter de auxiliares o de relevancia constitucional. El análisis puntual de la dogmática jurídica correspondiente a este proceso, será materia del siguiente apartado de la presente investigación.

#### **4.3 Las reformas constitucionales en materia de OCA de 2024**

El 5 de febrero de 2024 -fecha conmemorativa de un aniversario más de la promulgación de la Constitución de 1917- el presidente López Obrador envió a la cámara de diputados una iniciativa para la reforma de diversas disposiciones contenidas en la Constitución general de la república en materia de “simplificación orgánica”. La comisión de puntos constitucionales de esta cámara elaboró su dictamen correspondiente y el 20 de noviembre de 2024 fue sometida la propuesta a la aprobación del pleno, en consecuencia, la cámara de diputados

aprobó en lo general la propuesta con 347 votos a favor, 128 en contra, 0 abstenciones y 25 ausentes. El pleno también aprobó dos reservas presentadas en relación con los artículos 27 y 28 constitucionales, así como relativas a disposiciones transitorias; esto fue aprobado con 332 votos en pro, 119 en contra, 0 abstenciones y 49 ausencias (Senado de la república, 2024).

Una de dichas reservas presentadas y aprobadas fue la del diputado Ricardo Monreal, quien propuso que fuese facultad del poder ejecutivo federal la prevención, investigación y combate de los monopolios, y cualesquiera otras prácticas tendientes a impedir el óptimo funcionamiento de los mercados, a través de una autoridad en materia de libre competencia, con la responsabilidad también de regular los mercados de la radiodifusión y las telecomunicaciones, presentando igualmente adiciones a los artículos transitorios. La otra reserva que transitó exitosamente fue presentada por el diputado Reginaldo Sandoval, quien planteó que se incluyese el tema de la explotación del litio, estableciéndose que en ningún caso los particulares podrán situarse por encima -en el mercado nacional- de la empresa pública del Estado destinada a cumplir esos fines de explotación, en aras de atender su responsabilidad social y proporcionar garantía en el acceso a la electricidad, como servicio público (Senado de la república, 2024).

El 22 de noviembre de 2024 la cámara de senadores recibió la minuta enviada y aprobada por la cámara de diputados en materia de “simplificación orgánica”, en esa misma fecha fue turnada a las comisiones unidas de puntos constitucionales y de estudios legislativos de esta cámara para su dictaminación -ahora por esta cámara del Congreso federal- que habría de tener lugar el 27 de noviembre en reunión extraordinaria, para lo cual, previamente había ocurrido la circulación y se había hecho del conocimiento de los integrantes de las comisiones respectivas, el objeto de proceder a la realización de dicho dictamen (Senado de la república, 2024).

En la iniciativa original presentada por el ejecutivo, se destacaron las crecientes erogaciones que respetaban para el erario nacional los presupuestos asignados a los OCA, subrayándose aquellos cuya desaparición se proponía -el IFT, el INAI, el CONEVAL y la COFECE- así como el señalamiento de una presunta “duplicidad de funciones” en el ámbito estatal, por motivo de estos organismos, haciéndose hincapié en que la administración pública federal centralizada bien podría asumir las responsabilidades encomendadas a estos OCA y a otros

órganos auxiliares o de relevancia constitucional -la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación-. En virtud de esto la cámara de diputados, a través del balance positivo que realizara su comisión dictaminadora correspondiente respecto a la iniciativa, indicaba vía la minuta conducente al Senado de la república (2024) que:

El marco jurídico nacional exige que se reconozca la supremacía del interés general, público y social sobre el interés privado; por tanto, se debe replantear la organización administrativa del estado mexicano para hacerla congruente con los principios de racionalidad, austeridad, eficiencia, eficacia y el derecho a una mejor administración pública (p. 12).

De acuerdo con la propuesta, las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional de Mejora Continua de la Educación serían asumidas por la Secretaría de Educación Pública, las funciones de las Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Reguladora de Energía habrían de integrarse a las de la Secretaría de Energía, las responsabilidades relacionadas con la información pública y la protección de datos personales -cuya titularidad estaba en el INAI- habrían de recaer en los sujetos obligados -establecidos con este carácter por la normatividad aplicable- en específico: la Secretaría de la Función Pública, el órgano de control y disciplina del poder judicial, los órganos de control de los OCA supervivientes a la reforma, las contralorías de las cámaras del Congreso federal, y la autoridad electoral en lo que compete a los partidos políticos. Por otro lado, las métricas en relación con el estudio de la pobreza y la ejecución de la política social -a cargo del CONEVAL- pasarían a ser responsabilidad del INEGI. La cámara de origen también hizo entre sus observaciones favorables a la propuesta, dirigidos al Senado de la república (2024), los apuntes de que:

Se tomo en consideración que los organismos públicos, motivo de la presente iniciativa, tienen su origen en un modelo liberal, equiparándolos a los poderes públicos tradicionales que no están exentos de duplicar funciones con otras entidades o dependencias, propiciando procedimientos y procesos segmentados, lo cual provoca un mayor coste presupuestario, incertidumbre, deficiencias y debilidad institucional.

Si bien los órganos autónomos tenían como razón Justificativa lograr una mejor administración, esto no ocurrió, pues más que atender a las demandas sociales, optaron por favorecer intereses económicos y políticos de grupos privilegiados (p 15).

La iniciativa en cuestión también hizo acotar el hecho de que en el constitucionalismo vigente en buena parte del mundo, los órganos constitucionales autónomos en sentido estricto tienden a ser limitados, en algunos casos centrándose en la figura de los bancos centrales y en la del *Ombudsman*, comentando que, por tanto, la carta magna nacional resultaba atípica en este ámbito respecto a la experiencia regional y global. En el dictamen ahora asumido por las comisiones competentes de la cámara de senadores, se coincidió en la necesidad de evitar la “duplicidad de funciones” en la administración pública, la necesaria racionalidad en las funciones del Estado, y la implementación de la “austeridad republicana”. Se hizo alusión también al derecho a una “buena administración” y su afirmación igualmente como un principio, incardinado a los de petición, tutela judicial efectiva, transparencia e información, y con ello, el acceso a servicios públicos responsables y eficientes, que evitasen el dispendio de los recursos públicos (Senado de la república, 2024).

Los argumentos en sentido favorable producto de la dictaminación llevada a cabo por la cámara de senadores incluían la alusión a una necesaria y benéfica coordinación administrativa, y con ello, una gestión más eficiente de los recursos públicos, para un impacto social más efectivo. En este marco, se proyectaba un combate a la corrupción; por la reducción de estructuras burocráticas, mayor efectividad en el control posible a ser ejercido, y la mejora en la comunicación entre instancias diversas del Estado nacional; serie de consideraciones encaminadas, en última instancia, a una atención más apropiada a las necesidades sociales, en este sentido el dictamen a ser discutido por el Senado de la república (2024) indicaba que:

El cambio estructural que plantea la reforma surge de la demanda impuesta en el marco legal nacional que salvaguarda la supremacía del interés general, público y social, sobre el interés privado.

Esto se debe a que el primero posibilita el ejercicio efectivo de los derechos humanos que conllevan al disfrute de los bienes comunes de la Nación, como requisito esencial, incluso, para el ejercicio de otros derechos (p. 26).

Las comisiones dictaminadoras de la cámara de senadores coincidieron de igual modo con la reforma al artículo 134 constitucional para incorporar como principio impedirse la creación de más organismos descentralizados o desconcentrados, cuyas funciones podrían ser responsabilidad -más eficiente- de la administración pública federal centralizada, y con ello, el optimizar el uso de recursos públicos, lograr la simplificación gubernamental y de la tramitación burocrática, impedir el aumento de los costes de la operatividad administrativa, y la mayor eficacia en las funciones públicas. Luego de la dictaminación positiva por las comisiones competentes de la cámara de senadores, a la propuesta enviada y ya aprobada por la cámara de diputados, dichas comisiones competentes decidieron asimismo aprobar y posteriormente presentar, en los términos de la propuesta recibida, al pleno de la cámara de senadores, dicha propuesta para su aprobación o rechazo (Senado de la república, 2024).

En la sesión del pleno del Senado de la república correspondiente al 28 de noviembre de 2024, fue aprobada la propuesta en lo general, con 86 votos a favor, 41 en contra y 0 abstenciones, (Gaceta del Senado, 2024) finalmente, la reforma en materia de “simplificación orgánica” fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2024, una vez que también obtuvo el voto favorable de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas. Con ello, fueron modificadas diversas disposiciones contenidas en los artículos 3, 6, 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123, y 134 constitucionales (Decreto, 2024), concretándose de esta manera la desaparición de cuatro órganos constitucionales autónomos -COFECE, INAI, CONEVAL, e IFT- y de tres organismos autónomos auxiliares -Comisión Reguladora de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos, y Comisión Nacional para la Mejor Continúa de la Educación- (Gaceta del Senado, 2024) realizándose por ello adecuaciones al marco jurídico nacional, a fin de lograr una armonización normativa que permitiese la recomposición de las funciones públicas relativas, y habilitase una reordenación institucional en el sentido previsto por el proyecto de reforma. Este proceso indudablemente marcó un hito en la historia de los OCA en México, y habrá de ser un punto de inflexión para cualquier estudio posterior en esta materia del constitucionalismo mexicano.

Marybel Martínez sostenía en un estudio suyo de 2015 que uno de los problemas principales en torno a los OCA en términos de su concepción, fue desde un inicio, su instrumentalización

por parte de la clase política como una suerte de “válvulas de escape” a la suma de insatisfacciones que pueden existir en el ánimo social y en las opiniones de prensa en relación con la gestión pública, es decir; ante los señalamientos de corrupción, mala gestión, o prácticas indebidas que suelen recaer en las instituciones públicas más convencionales, estos organismos quisieron ser vistos por sus promotores como espacios totalmente ajenos a las deficiencias del Estado o los equívocos del gobierno, sin que esto necesariamente se haya traducido en un afianzamiento de su legitimidad, en términos de lo percibido por los ciudadanos, ni que este discurso oficial que los volvía supuestamente imprescindibles - asumido por tanto tiempo por los gobiernos neoliberales- haya logrado permear notablemente en la sociedad mexicana. El problema que se quiso resolver con los OCA, en lo fundamental, fue el de la legitimidad democrática que iba perdiendo el Estado, pero tal y como lo puntualiza Martínez (2015)

Esta falta de legitimidad, sin duda, debilita al Estado, al tiempo que el exponencial número de entes autónomos debilita al Poder Ejecutivo, pues ha significado el reparto del poder en diferentes parcelas no como una solución democrática, sino como respuesta a diferentes complicidades. El Poder Ejecutivo se visualiza escaso porque cede el control político, lo fracciona y lo reparte, lo cual atenta contra la naturaleza de nuestro sistema político. El Poder Legislativo participa y avala dicha distribución del poder, atentando contra la naturaleza de la autonomía, pues es claro que son las cúpulas de los partidos políticos dominantes quienes, a través de las Cámaras del Congreso, resultan beneficiados.

Un sistema político sumergido en la corrupción no puede crear entes públicos que estén fuera de ella, a pesar de que gocen de autonomía dada por la Norma Suprema. Por ello, en un intento de atemperar el desbordamiento y el desorden político y ante la incapacidad de conducir los procesos democratizadores, los Poderes del Estado, principalmente el Ejecutivo, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, han tenido que asumir su incapacidad, dimitir a sus funciones primigenias y cederlas a otros entes, a otros poderes que, aunque reales y ahora legales, no necesariamente son legítimos y, por sus resultados, tampoco todos son deseables (p. 139-140).

Martínez (2015) también apunta a que las obligaciones constitucionales en materia de conducción de la política económica relativas al Estado, no pueden encontrarse desprovistas de las fundamentales funciones en materia regulatoria sobre diversos ámbitos de la economía, y por tanto, tampoco pueden existir disgregadas de las responsabilidades del poder ejecutivo, ni del necesario control supervisor del poder legislativo, o de la función resolutoria del poder judicial para el caso de producirse litigios y controversias. De acuerdo con Martínez, la unicidad de la administración pública no se confronta con la idea de autonomía de determinados entes reguladores, pero cualquier entidad administrativa con la tarea de desempeñar una función regulatoria debe ser entendida como parte sustantiva de un engranaje -el Estado- del cual nunca será independiente, y de cuyos fines -el bien común- tampoco puede apartarse. En relación con esto comenta que:

Así, es menester señalar que la autonomía de los reguladores no puede ser independencia, pues el órgano regulador debe garantizar unidad de acción y responsabilidad frente al pueblo y a los otros dos Poderes, en tanto que pertenece a uno. En suma, no puede ostentarse la rectoría si no se tiene la regulación. Si el Estado no tiene la rectoría a través de sus Poderes, entonces, ¿quién la tiene? Si los ciudadanos no confían en los Poderes del Estado y éstos no confían en sí mismos, en su capacidad técnica y operativa, en su probidad, en su honradez, en su solvencia ética, en su imparcialidad y en su profesionalismo, queda claro entonces que la autonomía no es la respuesta al problema (p. 140).

Los órganos constitucionales autónomos, en esta contextualización, pueden ser comprendidos como reflejos significativos de la debilidad del Estado, y no de su fortaleza. Y contrariamente a la lógica defendida por los neoliberales y quienes reformaron al Estado para avanzar en su desmantelamiento, este tipo de instituciones acreditadamente acrecentaron la burocracia estatal, como consecuencia de las disputas por la colonización del propio Estado, y como resultado de las componendas políticas entre todo tipo de actores e intereses, legítimos e ilegítimos, en su intento de imponerse. Los OCA se muestran en estos términos como, probablemente, una respuesta equivocada -aunque para nada ingenua- a las expectativas o demandas sociales de contar con unas instituciones públicas más productivas y efectivas, dentro de un Estado cada vez más amputado, erosionado en sus facultades,

subordinando al extranjero en sus propósitos, disminuido en su capacidad de respuesta, y atomizado en sus funciones. Pues como lo indicaba Marybel Martínez (2015):

Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado; los actores políticos fundamentales responden a intereses de partidos y de grupos políticos y económicos. Los vacíos de poder existentes han propiciado la repartición del poder público bajo la máscara de la autonomía. El control ya no es entre Poderes -de acuerdo con el principio clásico-, sino entre partidos, entre grupos e incluso entre mafiecillas. Así, paradójicamente, contrario a la tendencia de adelgazar al Estado para hacerlo moderno, eficiente, eficaz, y orientado a los ciudadanos, las instituciones y su burocracia han crecido: el Estado es obeso pese a su “nueva” configuración. Los problemas de fondo no se han resuelto y la solución no se antoja próxima (p. 142).

La *solución* a la que aludiera Martínez respecto a esta problemática, acaso la más lógica y predecible a la vez que inadmisibile y cuestionada por algunos sectores, fue desde los poderes ejecutivo y legislativo operantes hasta 2024, la de proceder a la desaparición de algunos OCA y otros órganos auxiliares, con los motivos y el proceso ya explicados en párrafos anteriores de este apartado. De esta manera, desaparecieron dos órganos constitucionales autónomos correspondientes a la categoría *para garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado*, propuesta por esta investigación; la COFECE y el IFT, y también dos OCA correspondientes a la categoría *para la formulación de información técnica y oficial*; el INAI y el CONEVAL, antes una reforma constitucional previa -en 2019- había instituido la desaparición del INEE, correspondiente de igual modo a esta segunda categoría propuesta por la presente investigación, en donde se incluye pues a los ya extintos INAI y CONEVAL. Así, el intento de abolición de las lógicas neoliberales, por un lado, y la crítica sobre un funcionariado excesivo, las remuneraciones y erogaciones desproporcionadas, y el argumento sobre la “simplificación orgánica”, dieron término a los OCA ya mencionados, prevaleciendo, sin embargo, en el texto constitucional: el BM, el INE, la CNDH, el INEGI, y la FGR, órganos diversos que se enmarcan en alguna de las tres categorías de estudio propuestas por esta investigación.

#### **4.4 Epílogo capitular: entre el Estado en transición y un horizonte de futuro para los órganos constitucionales autónomos en México; a manera de hipótesis**

Los alcances del presente estudio, evidentemente, no se pueden proyectar a analizar los efectos reales y materiales que tendrán las reformas constitucionales hechas en cuanto hace a los OCA. Hasta este punto, el desglose expositivo y el desarrollo exploratorio, analítico y crítico de esta investigación, quedan sujetos al abordaje de los hechos ya consumados, en una realidad configurada para el sistema político-constitucional mexicano, que merecerá seguramente otros análisis, comentarios y trabajos de investigación sobre aspectos más puntuales, o temas diversos, en relación con la nueva realidad existente para los OCA que todavía prevalecen en el texto constitucional mexicano.

Ciertamente, se ha configurado, por lo hasta aquí sostenido, un Estado en transición en México; es decir, el Estado mexicano en proceso de reforma, de acuerdo con las lógicas del “nuevo momento constitutivo” en el país, al que hiciera alusión Lucio Oliver (2022), ha adoptado características y formaciones distintas a las que tuvo hace apenas un par de décadas. En este entendido, la aproximación al estudio del Estado no puede ser ya únicamente la visualización de un conjunto de normas e instituciones ordenadas para constituir un régimen político, sino que es imperativa la incorporación de otros elementos que siempre han estado presentes en la realidad, aunque no sucediese lo mismo con los estudios académicos relativos a ella: las relaciones sociales -económicas, políticas, culturales- que definen un contexto histórico de la estatalidad, las estructuras de los poderes económicos -internos y globales- que impactan todo lo relacionado al Estado nacional y sus posibilidades, los aparatos de reproducción ideológica que conforman las corrientes teóricas dominantes y el pensamiento hegemónico en perspectiva epocal para la sociedad y el Estado; amalgama interrelacionada que constituye el “Estado ampliado” que teorizara Gramsci, y que también recupera Oliver para el estudio del Estado mexicano en las coyunturas ya establecidas por esta investigación.

La cualidad *transicional* del Estado mexicano, transcurrido ya un cuarto del siglo XXI, consiste pues en la develación de los cambios sustantivos -y su estudio- que han tenido lugar en los términos de ese “Estado ampliado”, por el proceso político denominado y autodenominado *cuarta transformación*, como un “nuevo momento constitutivo”, cuyo punto de conclusión se encuentra -hasta el momento- indefinido, pero que en todo caso, en efecto, ha representado la posibilidad de reformular y replantear aspectos fundamentales del

“Estado ampliado” operario en México desde la consolidación del régimen neoliberal. “El Estado ampliado” en proceso de reconstituirse acorde a lógicas que pretenden en alguna dimensión ser distintas a las del modelo neoliberal que fue prevalente en México, ha tenido pues vicisitudes y dificultades estructurales que han tensado las relaciones desenvueltas en este marco; esta transición en específico puede concebirse entonces como la superación de un Estado procurador de los grandes intereses económicos -nacionales y transnacionales- y defensor de oficio de las lógicas de reproducción del capital -con el soporte añadido de la institucionalidad financiera supranacional- a un Estado abocado a la recuperación, fundamentalmente, de su soberanía nacional y su capacidad de gestión para su vida interna.

El Estado en conflicto observable, no obstante, permanece como la maquinaria de mediación institucional que opera, en la medida de lo posible, en la gestión de la convivencia social y nominalmente se sitúa por encima de las divergencias que asienta un sistema político democrático, y las desavenencias que representa la disputa legítima *-legal-* por el poder, entre agentes políticos formales que concurren en la búsqueda de ostentar alguna representatividad política-social en el país, al igual que acontece en los regímenes democráticos típicamente liberales, elementos ya propios de sociedades modernas, complejas, y significativamente disgregadas en el siglo XXI. El Estado pues en su continuidad ininterrumpida -en el caso de México desde los años noventa del siglo XX hasta el primer cuarto de siglo ya en el XXI- es viable de identificarse como el referente ineludible de las redefiniciones sociales, económicas, políticas y culturales, con una expresión pormenorizada también en términos jurídico-normativos, que para efectos del presente estudio, ha sido la reforma constitucional en materia de órganos constitucionales autónomos; que en lo fundamental significó la desaparición de varios de estos organismos. El proceso que esto ha implicado, en sentido macro, se integra pues al proceso del Estado en transición al que ya se aludiera.

El proyecto político en torno al Estado mexicano, por parte de las fuerzas democráticas que han ocupado su dirigencia a partir de 2018, y que ha representado un potente recambio en las relaciones de poder en lo que puede conceptuarse como parte del “Estado ampliado”, se ha volcado por la reconstitución, formal e institucional, de un Estado social de derecho, desarrollista, y de bienestar, con cambios constantes y sujeto a un dinamismo impuesto, a manera de respuesta, a las trabas emergentes promovidas por los detractores y adversarios

políticos -que operan tanto dentro como fuera del Estado y sus instituciones-. El Estado en transición también se refiere entonces a estas nuevas formaciones que van surgiendo por la necesidad reconstitutiva del propio Estado; para interpelar, proponer, o dar respuesta, con un desglose de proyectos en ciernes, y otros a largo o mediano plazo, con avances o retrocesos puntuales, en un esfuerzo de largo aliento por encauzar la reconstrucción estatal.

Esto, debido a que como ya se señalara, el planteamiento de la política pública a ser instrumentada, por el gobierno vigente entre 2018 y 2024, tuvo desde un inicio una preclara definición programática sobre la manera en que el Estado mexicano había transitado hacia los estadios en donde se concretizó y asentó definitivamente la deserción de sus obligaciones para con la sociedad, y el abandono al intento de dar cumplimiento a sus deberes para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas. En la centralidad de este mapeo político, se identificó con nitidez que el Estado mexicano posrevolucionario se erigió por varias décadas como una suerte de árbitro entre los diferentes grupos de intereses que convergían en la vida nacional, y que con todos sus desperfectos, ejercía una gobernanza diáfananamente separada de esos poderes fácticos, al mediar y situarse por encima de ellos. La conformación de un régimen, fundamentalmente oligárquico, durante el apogeo del neoliberalismo en México, derribó esas fronteras que alguna vez fueron existentes entre el poder político y el poder económico, con todas las consecuencias en materia de exclusión y desigualdad, y los elevados costes sociales que esto conllevaba, asumidas sin problema por esa gran coalición de intereses privatistas que tomó el timón del Estado, que además no dudo en imponerse por la fuerza y la coerción en caso de verse objetada. Esta visión de conjunto, sintetizada en palabras de Arnaldo Córdova, exponía el paradigma neurálgico del proyecto político que luego sería gobierno:

Tenemos mucha confianza en el pueblo, si algo distingue a López Obrador es precisamente su enorme confianza en el pueblo. Esto es indiscutible, tiene confianza en el pueblo. No teme al pueblo, todos los demás parecen temerle al pueblo, pero el movimiento Lópezobradorista es un movimiento que encarna en el pueblo, precisamente porque está fundado en la confianza. Nosotros tenemos otra idea de lo que es el ciudadano, muy diferente de la que es corriente en este país, por eso nosotros

estamos haciendo un planteamiento político, que lleve a transformar completamente al Estado mexicano...(ProyectoECOS, 2011, 23m7s).

El contexto del “nuevo momento constitutivo” en México puso de relieve, por toda esta carga conceptual, político-ideológica, y definicional en su interpretación histórica, la centralidad de la soberanía popular -acogida en el artículo 39 de la Constitución vigente desde 1917- como argumento base de las nuevas relaciones de poder en el marco, principalmente, de las instituciones públicas y la funcionalidad del Estado. En esta novada cartografía de la estatalidad, algunos de los órganos constitucionales autónomos se tuvieron por elementos extraños, innecesarios, o invasivos, contrarios al óptimo funcionamiento del Estado, y antagonistas del necesario nuevo rumbo en el proceder de éste.

En términos generales, la suerte echada desfavorablemente contra algunos órganos constitucionales autónomos en México puede igualmente explicarse como resultado de las ponderaciones y balances, que de una u otra manera, se realizaron a los procesos de “autonomización de las élites de gobierno en contextos de erosión democrática”, como les ha denominado Roberto Gargarella (2020). Esta autonomización operó perjudicialmente contra las aspiraciones sociales y ciudadanas frente a lo que tendrían que ser y hacer las instituciones públicas, y generó una ruptura en el procesamiento democrático que supuestamente tendría que ocurrir al interior del Estado. Las burocracias crecieron, los espacios de colocación para políticos profesionales y *expertos* con mucho currículum se multiplicaron, y la desconexión con una ciudadanía más exigente se potenció, al volverse estos actores políticos e institucionales *autónomos* en sus decisiones, creándose una especie de élite bastante distante del conjunto de la sociedad, y aun inclusive del contenido mínimo de la democracia. A colación viene lo sostenido por Gargarella (2020) en el sentido de que:

Vivimos en situaciones en que el sistema institucional se organiza a partir de un esquema representativo por completo incapaz de cumplir su vieja promesa de plena inclusión social, y el esquema de controles (sobre todo políticos) se muestra absolutamente inoperante en relación con las razones que justificaban su existencia. En este contexto, tiende a producirse lo que cualquiera de nosotros reconoce cuando mira a su alrededor: un quiebre entre la ciudadanía y la élite en el poder, una

organización política en que todos los puentes capaces de (u orientados a) unir a ciudadanos y actores del poder aparecen cortados o ausentes, salvo el voto periódico.

Pero el voto se encuentra limitado en extremo -si no directamente incapacitado- para cumplir con todo lo que se espera de él, muchísimo menos facultado porque llegó a un momento en que debe cargar sobre sus propias espaldas una tarea (la de vincular elegidos y electores) que antes era realizada o canalizada por obra de varios institutos que en nuestros días ya no existen, o existen en formas degradadas (p. 59).

La degradación institucional y política derivada del proceso de autonomización de élites enquistadas en el Estado, en una contextualización histórica en donde se hizo patente la erosión de la representatividad social, tuvo entre sus efectos la consolidación de aparatos burocráticos de alto coste, una recomposición estatal que amplió sus cotos de poder e influencia, un proceso de depuración de todo elemento *popular* en la concepción de democracia aplicable a ellos, y la configuración de un entramado destinado a ser el sostén, también político-ideológico, del modelo de Estado neoliberal que garantizase que algunos cambios menores pudieran tener lugar, pero sin representar alteración alguna de las estructuras socioeconómicas y su soporte normativo, con lo cual, a través de los OCA, *de facto* fue creada una nueva clase política que pudo darse el lujo de evitar ser llamada de esa manera. Este contexto excepcional en la colonización del Estado marcó la pauta de una época -el periodo de mayor proliferación de los OCA- en que el quiebre del sistema político-constitucional mexicano, en términos de déficit democrático, y la ruptura del interés público, alcanzaron su más elevada proyección. Tiene relación con esto, lo afirmado por Gargarella (2020) en el sentido de que:

Para la élite en el poder, la situación es extraordinariamente ventajosa: sus integrantes de inmediato reconocen que cuentan con medios extraordinarios a su favor, para su propio beneficio -acceso más directo al presupuesto y a miles de cargos públicos bien rentados, mayor capacidad de dominio con el control, más o menos directo, del aparato coercitivo, lo cual les permite ejercer su poder de amenaza frente a quienes se animan a desafiarlos-. Mientras tanto, los instrumentos e incentivos institucionales creados para orientar y controlar la labor de los funcionarios públicos demostraron estar, en la práctica, mal dirigidos. En especial, la preferencia por los “controles

internos” (los de un poder sobre los otros) por sobre los externos o “populares” (es decir, controles de los que “están afuera” -los ciudadanos- hacia los que “están adentro”) terminó por favorecer la conformación de una clase dirigente que tiende a autoprotgerse: en efecto, sus miembros se reconocen más motivados a pactar entre sí que a controlarse mutuamente. Dicho de otro modo: la élite es capaz de perseguir su propio interés aun si ello requiere actuar *en contra* de los intereses de la ciudadanía (p. 60).

Roberto Gargarella, en su obra “El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano” (2022) apunta que el tema de las instituciones se han convertido en una parte del problema en la disfuncionalidad de los sistemas democráticos y el constitucionalismo en el mundo, buena parte de tal problematización, según anota, se debe precisamente al permeo del elitismo en las formas y la operatividad de las instituciones, produciéndose entonces una “disonancia democrática”, en donde una idea restringida de la democracia prevalece -alejada deliberadamente del asambleísmo, su elemento popular y la militancia cívica- en contextos sociales sumamente diversos y complejos, en comparación con las sociedades para las cuales fueron originalmente ideadas las instituciones constitucionales, hace 200 años. Este marco es también el de una “desconfianza democrática”, es decir, desconfianza social en las instituciones que debieran servir a los ciudadanos, y abierto rechazo hacia las históricas y tradicionales fórmulas de la representación política, resquebrajadas e inoperantes, que debieran ser superadas.

Gargarella (2022) se pronuncia por alternativas encausadas a reconstruir la legitimidad y la funcionalidad óptima de la democracia y las instituciones constitucionales, proponiendo retomar las experiencias virtuosas que para ello han sucedido por todo el mundo; las asambleas ciudadanas, los foros abiertos de discusión, las audiencias públicas, los mecanismos de participación directa, para la deliberación inclusiva y la toma de decisiones en lo colectivo; todos estos elementos revestidos de un efectivo carácter vinculante. En su perspectiva, tales condiciones son un frente de posibilidades para la apertura de las instituciones y su conversión en receptáculos de las demandas de la ciudadanía, que logren canalizar los esfuerzos constructivos de la sociedad, también con un mayor grado de

sensibilidad y disposición al diálogo, a fin de que puedan adaptarse al cambio, rectificar errores, y producir mejores condiciones para todos, tanto en lo individual como lo social. Haciendo un balance de los grandes desafíos del constitucionalismo contemporáneo, pondera necesario avanzar en una nueva hoja de ruta, en donde la participación y el diálogo tengan una centralidad como ejes en el salvamento de la democracia y la institucionalidad pública:

En tal sentido, y para recuperar debidamente esta miríada de reclamos, debemos dejar de lado de una vez por todas la esperanza de revivir o restaurar las viejas instituciones. Enfrentamos dificultades estructurales para representar la multiculturalidad que nos rodea, tanto por un Congreso que parece irremediabilmente carcomido por dentro como por medio de un Ejecutivo unipersonal que encarna el verticalismo autoritario cuya bondad no esperamos. Pero a la vez, y para resolver lo que la política no resuelve o atender las dificultades que la política crea, tampoco podemos descansar sobre instituciones judiciales que siguen actuando conforme a esquemas discrecionales y siguen organizadas bajo criterios innecesariamente antidemocráticos. La democracia constitucional debe ser otra cosa. Debe ordenarse a partir de otros principios - principios igualitarios- y actuar con el propósito de servir a fines mejores: los coherentes con los ideales del diálogo. A lo largo de este trabajo, y a la luz de ello, sugerí pensar la democracia constitucional de un modo diferente al ya conocido. Abogué por un constitucionalismo democrático que puede entereverse como posible, pero que todavía no tenemos -ni es obvio que alguna vez tengamos-, por el cual valga la pena luchar y bajo cuyo resguardo tenga sentido vivir. Pienso, en definitiva, en un constitucionalismo democrático digno, orientado a hacer posible la conversación fraterna, dentro del marco de una comunidad de iguales (p. 332).

Los OCA que han prevalecido, luego del parteaguas que ha representado la reforma constitucional en la materia de 2024, pueden tener finalmente la oportunidad de situarse en la lógica y la exposición aquí comentada por Gargarella. Por tanto, hasta este punto, la presente investigación ya se encuentra en condiciones de formular -y proponer- una hipótesis de trabajo en relación con los OCA en México, planteándose que con ella sería posible establecer una perspectiva de futuro deseable para ellos, que redunde en avances democráticos y sociales significativos, acordes a las aspiraciones ciudadanas, y a una lógica

de optimización del Estado mexicano en su conjunto. La hipótesis que esta investigación ofrece es: Los órganos constitucionales autónomos en México ahora podrán tener como nueva ruta crítica el adoptar mecanismos directos de participación ciudadana, en efecto, abrirse con total transparencia al debate público y al diálogo social, con mecanismos e instrumentos que incluyan, pero no se limiten, a: foros plurales de discusión y crítica, asambleas y consultas públicas, audiencias para el intercambio de ideas y propuestas, y proyectos de impacto social de la mano de otras instituciones públicas, universidades, gobiernos locales, u organizaciones de derecho internacional público en materia de derechos humanos. Todo ello con un preclaro y eficaz carácter vinculante y de obligatoria observancia institucional y normativa; de esta manera instituyéndose definitivamente al mejor servicio del interés público, y erigiéndose por fin en sobresalientes pilares constitutivos de un Estado social y constitucional de derechos.

## **Conclusiones**

**Primera conclusión: Un repaso del Estado y el constitucionalismo mexicanos; el proyecto de los órganos constitucionales autónomos releído en clave crítica**

Los planteamientos desarrollados en el progreso de esta investigación han puesto de manifiesto, que en efecto, el Estado mexicano en sus distintos procesos de reforma en un sentido integral, ha experimentado tendencias disímboles en la praxis de su instrumentación política, de sus definiciones centrales en sus objetivos, y en la operacionalización de las categorías de diversos ámbitos, de su interés. El Estado, como se sustentó en esta investigación, es un conjunto de normas e instituciones, y además también una representación de las relaciones sociales, con la tensiones, conflictos y contrariedades que tal condición implica. La Constitución, es genéricamente en el mismo sentido la expresión por antonomasia de las aspiraciones de una colectividad, de un pueblo, en una época y en un lugar determinados, con el impulso de cooperar, colaborar, coexistir, convivir, y coorganizarse para alcanzar metas compartidas y lograr fines de dignidad para todos aquellos quienes concurren en la posibilidad de su realización, es decir; la conquista del históricamente denominado *bien común*.

El Estado y la Constitución en México -la vigente desde 1917- se desarrollaron coordinadamente desde las primeras décadas de la posrevolución -a partir de la entrada en vigor del texto constitucional- dentro de este marco, acompasados en la articulación de un proyecto de país para México, con la guía y la orientación de las normas constitucionales, en la fijación de un rumbo, y con la capacidad ejecutora del Estado en la concreción de las medidas necesarias para avanzar en ese rumbo trazado para la nación mexicana. La lógica impresa por esta contextualización se mantuvo entre tropiezos y sobresaltos, hasta el intento de conformación de otro modelo de país, acorde esta vez a las lógicas de la transnacionalización capitalista y el auge del neoliberalismo. Parte de los elementos que fueron necesarios para llevar a cabo esta reconfiguración, fue inaugurar una lógica de promover cambios constantes e introducir nuevas cláusulas al texto constitucional, de manera que éste fue extendiéndose gradualmente para ir revisitando cada uno de los espacios que pudieran no encontrarse sujetos al modelo que país que se imponía. Esto marcó un punto de inflexión en la mecánica de la reforma constitucional en México, que pasó a ser una constante del sistema político-constitucional.

La instalación del régimen neoliberal en México fue una realidad exitosa en cuanto a los propósitos que perseguía; logró efectivamente cambiar las matrices económicas del país y volverlas dependientes de los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos -proceso conducido al paroxismo con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994- avanzar inéditamente en la privatización de empresas del Estado, modificar todo tipo de normas -empezando por las constitucionales- para brindar una excepcional protección al capital extranjero, y asegurar un entramado institucional dispuesto al servicio de la reproducción de las relaciones sociales, jurídicas y mercantiles establecidas a partir de este recambio en las estructuras políticas y económicas del país. Los gobiernos neoliberales avanzaron cuanto pudieron en la implantación de este programa de garantías para los capitales y los intereses privados, instando sistemáticamente a realizar los cambios que se requirieran en la Constitución, el Estado y sus instituciones.

Los órganos constitucionales autónomos en México -pensados implícita o explícitamente dentro del radio del ya abordado *argumento contramayoritario*- arrancaron del poder ejecutivo sus atribuciones y funciones, mermando las facultades de la administración pública centralizada, tal hecho se planteó como un logro *democrático*, porque le restaba autoridad - más bien responsabilidades jurídico-administrativas- al presidente, pero con ello también se ensanchó la burocracia aupada por el presupuesto federal, se confeccionó una malla institucional de procuración de potentes intereses económicos nacionales y extranjeros, la administración pública fue atomizada en nichos de poder proclives a repartirse entre partidos, grupos, o redes clientelares de supuestos *expertos* y políticos experimentados, sin lograrse el diseño de algunos mecanismos efectivos con el propósito de que imperasen lógicas más democráticas o de respuesta a los intereses más sentidos de la sociedad, y sin dejarse de lado que los resultados obtenidos como parte de sus prácticas regulatorias nunca cumplieron las expectativas que alguna vez hubo sobre ellas, desde el momento de su institución.

Por otra parte, como ha demostrado la experiencia histórico-política vivida en México a partir de 2018, los OCA efectivamente cumplieron con su misión en la contención o embate al adecuado funcionamiento de los sistemas democrático-representativos -reforzándose con esto su figuración como expresiones del *argumento contramayoritario*- pues significaron la acotación o aminoramiento de los márgenes entre los cuales un gobierno -legítimo,

democrático y constitucional- pudiera decidir la implementación de una determinada política pública, sobre todo en favor de las clases sociales de menores ingresos en el país. Ejemplo de esto fue la narración, citada en capitulación previa de esta investigación, que expusiera López Obrador como presidente, acerca del torpedeado -y por lo mismo cancelado- proyecto de su mandato, por intentar de proveer del servicio de internet gratuito a nivel nacional, a través de una concesión pública a ser operada por la administración pública federal. En este diseño de la estatalidad operante a través de los OCA -en este caso el IFT- cualquier cambio a leyes aplicables a esta materia, promovida y/o respaldada por los poderes ejecutivo y legislativo, no hubiera tenido el impacto por ellos esperado, por ser tal ámbito parte de reglas derivadas de disposiciones constitucionales. En otras palabras, de seguir con la proliferación de los OCA, quizás hubiera podido llegar el día en que los poderes supuestamente democráticos y representativos del Estado, pudieran finalmente constituirse en ser meras decoraciones por ostentar, en la república del libre mercado.

Asimismo, los OCA quisieron ser instrumentalizados por la clase política formal, a manera de despresurizadores frente a las exigencias en aumento de la ciudadanía, por reconstituir una institucionalidad estatal protectora de sus derechos y capaz de encausar sus reivindicaciones. Tal propósito de origen fue, uno de los varios elementos ya expuestos y analizados críticamente a lo largo de esta investigación, que coadyuvan a explicar por qué no es que lograron permear efectivamente en el ánimo social, ni tampoco fueron funcionales en tratar de recuperar en favor del Estado, la legitimidad democrática erosionada. El intento históricamente sostenido por los neoliberales para articular un *Estado paralelo* ejecutor de la *privatización de las funciones públicas* a través de los órganos constitucionales autónomos, y para la gestión de los desbordados intereses privados sobre cuestiones de interés público, inició un proceso de reversión con la inédita reforma constitucional en la materia, de 2024. Pero por lo ya reiterado a través de la mayor parte de las secciones de esta investigación, al encontrarse el Estado en permanente disputa, esto no quiere decir que tal cambio constitucional, con todo el sello de su sentido, vaya a ser el último o definitivo.

### **Segunda conclusión: El aprendizaje sobre el pasado y las previsiones necesarias para el futuro**

Buena parte de los organismos constitucionales con autonomía fueron tenidos, por lo ya indicado en la trayectoria y progresión de la presente investigación, como organismos

supervisores de la desregulación económica, o para la regulación liberalizadora alterna a la institucionalidad entonces establecida por el Estado -conceptualización correspondiente a los órganos para *garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado* propuesta en esta investigación- destinados a favorecer y a garantizar, en última instancia, a los intereses económicos extranjeros asentados o por asentarse en el país, para que las decisiones públicas al respecto no se vieran sujetas a las dinámicas del cambio político convencional, sino aseguradas por un entramado institucional soportado por las normas constitucionales, con toda la fuerza del Estado, y con amplia capacidad decisoria atendiendo a los criterios que reglaban en una época de viraje sin paliativos hacia el neoliberalismo, particularmente durante los años 90 para el caso de México.

En esta contextualización histórica, es posible explicar y comprender el que estos organismos hayan sido diseñados, en un primer término, para favorecer intereses ajenos a lo público, es decir privados, y en este sentido, es fundamental subrayar que toda entidad constitucional, evidentemente, está destinada a defender el interés público, a procurar los derechos de los ciudadanos, y a primar la defensa constitucional del quehacer del Estado en la vida civil cotidiana de toda sociedad. En virtud de esto, a manera de un análisis retrospectivo sobre cambios que debieron producirse, se encuentra la de un rediseño institucional -aplicable en específico para los órganos existentes para *garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado*- que hubiese impedido efectivamente el fenómeno de las *puertas giratorias*, consistente en que funcionarios públicos adscritos a las responsabilidades de estos organismos, acuden después a la iniciativa privada, en clara situación ventajosa, y en descrédito de la propios valores que estos organismos supuestamente debían resguardar.

Otra agenda de primer orden en la que se debió trabajar o impulsar mucho más por parte de sus apologistas, fue la de construir y alcanzar medios y mecanismos genuinos para operar en la realidad, en todo momento, para que estos entes con responsabilidades constitucionales respondieran solamente ante la agenda pública, y no pudieran ser enteramente colonizados por agendas privadas, ni ser capturados tan fácilmente por los intereses de invasivos poderes fácticos, a los que en esencia y por definición, debían combatir en aras de hacer prevalecer a las capacidades formales y constitucionales del Estado.

Queda muy claro que entre el abanico de las razones históricas que dieron paso a estos organismos se encuentran la desconfianza, la corrupción, percibida y/o real, las crisis de representatividad, y la sensación de ineficacia e ineficiencia pública, por parte de los ciudadanos, y aun de los actores políticos relevantes. Y ciertamente tuvo un rol fundamental de la misma manera la aspiración de desconcentración de poder en detrimento del poder ejecutivo. La situación viene a complejizarse cuando estos organismos son dotados, en los hechos, de un amplio poder de carácter netamente político, y la conjugación con la idea de que los *contrapesos* institucionales debe aplicar en la razón de existencia de estos organismos, pues aunque ciertamente el constitucionalismo, que en México y en el mundo se ha desarrollado, admite que los organismos constitucionales con autonomía cumplan con responsabilidades no estrictamente constitucionales -y empiecen también a jugar un rol más político- no puede perderse de vista ni mucho menos obviarse el necesario debate de que estos organismos no cuentan con una legitimidad democrática de origen, son producto de la decisión del llamado *constituyente permanente*, y consecuentemente, sus decisiones deben estar sujetas a su vez a controles políticos-constitucionales y democráticos en todas sus funciones y actuaciones.

**Tercera conclusión: Hacia un Estado social de derecho y una democracia constitucional en serio**

Ciertamente, es posible reconocer en alguna medida que una de las significaciones que tuvo la creación de los OCA en el sistema político-constitucional mexicano fue la disminución o restricción de las amplísimas facultades de las que podía hacer uso a discreción el poder ejecutivo en relación al conjunto de este régimen, pues las atribuciones legales y constitucionales que ejercen y ejercieron los OCA, en algún momento determinado de la historia estuvieron bajo la égida del presidente de la república, además en un contexto histórico de presidencialismo autoritario. El nuevo escenario de la recomposición política nacional luego del proceso electoral federal de 2018, ha contribuido a relanzar el juego de pesos y contrapesos entre poderes y a reconstituir una intensa deliberación pública sobre las actuaciones y el proceder de todos los órganos y poderes del Estado. En este contexto, es también importante apuntar que la disputa política ha puesto en evidencia y discusión las políticas del modelo neoliberal, sostenidas o defendidas por los OCA, fundamentalmente; aquellos organismos categorizados por la presente investigación como obligados a *garantizar*

*la regulación liberalizadora en pro del mercado.* Pero en cuanto hace a la categoría de déficit democrático, todas las instituciones que en algún momento fueron constituidas como OCA son susceptibles de la crítica sobre este punto.

Recalcar la calidad democrática que deben tener estos organismos es clave, pues sería inadmisibles que estos órganos constitucionales se erigiesen en un tipo de “ínsulas de poder”, como en cierta ocasión las ha llamado Diego Valadés (Ya Despierta México, 2014) en su versión de instituciones corrompidas y desertoras de sus mejores propósitos -de corte antidemocrático y ajenas al interés público- porque en sentido estricto escapan del sistema representativo moderno, es decir; democrático, al tornarse independientes del gobierno, de la representación nacional y plural de la voluntad popular, que es el Congreso, y pueden por tanto llegar a poner en entredicho la legitimidad democrática misma del Estado. Este estrechamiento del sistema democrático se refuerza en el hecho de que sus funciones, que antes orbitaban en la directa responsabilidad de órganos de diáfana representatividad política, como el ejecutivo y el legislativo, ahora se desempeñan en entidades que aunque nominalmente actúan en favor de la sociedad, en los hechos tienen el riesgo de configurarse como “organismos privados apoyados por la constitución”, como les llamara Víctor López (El Buzonero, 2021), es decir, instituciones del Estado que abandonan su deber de procurar el interés público, para pasar a entregarse al servicio de intereses privados, que en los hechos atentan contra lo público.

No existen garantías infalibles, ni fórmulas definitivas para evitar que los OCA eventualmente puedan ser presas de la descomposición institucional, lejanos de la sociedad, o disconformes para con las aspiraciones ciudadanas. Todos y cada uno de los desperfectos, deficiencias, insuficiencias, y errores considerados privativos de las instituciones tradicionales del Estado son perfectamente capaces de reproducirse en estos organismos, y a menos de que se encuentren espacios de participación ciudadana que equilibren su medio interno, las consecuencias pueden ser incluso peores si apareciesen estos fenómenos en estas entidades. Esta consideración general no puede perderse de vista, las entidades constitucionales con *autonomía* no son entes construidos ni han de ser operados por seres celestiales o extraplanetarios, intrínsecamente exentos de corrupción u opacidad, mala

gestión, malos manejos, verticalidad antidemocrática y otros factores nocivos atribuidos como endémicos a la administración pública convencional.

Por ello resulta imperativo y fundamental el mantenimiento de una previsión institucional y normativa que permanentemente trate de impedir estos problemas, a través de mecanismos o procedimientos innovadores que impliquen una mayor participación e interacción social en el seno de estas instituciones, a fin de que garantes deban responder a lógicas de maximización de los derechos de la ciudadanía, cumplimiento de los principios constitucionales para la administración pública, y estar circunscritos a medios efectivos y auténticamente ciudadanos que vigilen y censuren su proceder. El debate público es indispensable y una necesidad en relación con los órganos constitucionales autónomos; para que no pierdan legitimidad -o mejor aún, se posicionen como las instituciones modelo en el Estado- constituyéndose nítidamente como elementos del Estado proactivos en la procuración y la salvaguarda de los derechos de las personas, y el correcto desenvolvimiento del sistema político-constitucional como una unidad armonizada.

Con lo hasta aquí expuesto, es posible sostener que se ha dado cumplimiento al objetivo general propuesto por esta investigación: Exponer una valoración crítica, que elabore en torno a la existencia de los órganos constitucionales autónomos en México, en el encuadre de las categorías de interés público y déficit democrático, para el sistema político-constitucional. Queda subrayar que el planteamiento de esta configuración valorativa se inscribe en torno al Estado. Si las primeras fuentes de la teoría política y constitucional concebían la necesidad de estas entidades, a través de la disposición de las normas constitucionales, con la justificación de que hacían faltas reglas para normar algunas relaciones sociales, ya en el siglo XXI, el ejercicio y la protección de los derechos se ha constituido ahora en la base para la comprensión de las instituciones que existen; con esto queda evidenciado que el gran tema en cuya definición es imperioso ahondar es el relativo al interés público.

No es casualidad que los órganos constitucionales autónomos que lograron prevalecer en el texto constitucional mexicano son principalmente los -de acuerdo con la categoría planteada por esta investigación- de *vocación social*: el INE, la CNDH, y la FGR, junto con los que fueron considerados indispensables de rescatar de las otras categorías; del lado de los órganos

*para la formulación de información técnica y oficial; el INEGI, y de los relativos a garantizar la regulación liberalizadora en pro del mercado; únicamente el Banco de México.* Instituciones ciertamente relevantes para un óptimo funcionamiento del sistema democrático, y para la procuración de las más elevadas expectativas de la sociedad y el interés público; porque por interés público podemos entender ambas dimensiones, la de las reglas que son necesarias para la vida de las relaciones sociales, y la de los derechos que son reconocidos y deben ser ejercidos, y que por tanto, ameritan garantías, con las correspondientes instituciones que son necesarias para ello. En estas condiciones, queda hacer un exhorto a seguir la promoción de impulsos de ciudadanización y democratización de estas, y todas las instituciones del Estado, en el marco de lo que debe ser una democracia constitucional en el siglo XXI.

## Referencias

- Ackerman, J. (2018). La segunda transición y la cuarta república, *Proceso*, (2,175). <https://www.proceso.com.mx/opinion/2018/7/15/la-segunda-transicion-la-cuarta-republica-208649.html>
- Ackerman, J. (2015). México: la transición pendiente. Déficit democrático y movilizaciones sociales. *Nueva Sociedad*, (256), 4-16, <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2015/no256/1.pdf>
- Ackerman, J. (2010). Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. En J. Carpizo y C. Arriaga (Coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 3-21). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2834-homenaje-al-doctor-emilio-o-rabasa>
- Aguirre, J. y Pabón, A. (2020). Hacia una epistemología jurídica crítica: precisiones y distinciones sobre epistemología jurídica, métodos y metodología. *Entramado*, 16(2), 186–201. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6576>
- Álvarez, L. (2008). Las fuentes teóricas de la democratización neoliberal en México. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 13(42), 11-34. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/2815>
- Arellano, M. (2022). AMLO vs. INE: la disputa por la narrativa de la democracia. *El Cotidiano*, (236), 87-101. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros-por-articulos/amlo-vs-ine-la-disputa-por-la-narrativa-de-la-democracia>
- Arredondo, Y. (2022). Los órganos constitucionales autónomos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: conflictos y posibilidades. *Inter disciplina*, 10(27), 315-345. <https://www.scielo.org.mx/pdf/interdi/v10n27/2448-5705-interdi-10-27-315.pdf>
- Ávalos, G. (2013). La democracia fallida en México. *Veredas*, (26), 121-142. <https://veredasojs.xoc.uam.mx/index.php/veredas/article/view/299>
- Balash, M., Bonet, J., Callén, B., Guarderas, P., Gutiérrez, P., León, A., Montenegro, K., Montenegro, M., Pujol, J., Rivero, I., y Sanz, J. (2005). Investigación Crítica: Desafíos y

- Posibilidades. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 1(8), 129–144. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n8.223>
- Bohórquez A. (2007). Interdisciplinaridad del Derecho. *Temas Socio-Jurídicos*, 25(53), 81-87. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/997>
- Botero, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2(4), 109-116. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1350>
- Briñis, A. (2020). Método histórico e investigación social. *Teoría y Praxis*, (37), 23–44. <https://www.revistas.udb.edu.sv/ojs/index.php/typ/article/view/44>
- Camarena M, Guim R. y Zorrilla A. (2021). Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(160), 61–98. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2021.160.15971>
- Carbonell, M., y Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2295-division-de-poderes-y-regimen-presidencial-en-mexico>
- Cárdenas, J. (2020). Soberanía popular vs. órganos constitucionales autónomos. En M. López (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos* (pp. 3-26). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6169-poderes-tradicionales-y-organos-constitucionales-autonomos>
- Cárdenas, J. (2017). Teoría jurídica y globalización neoliberal. *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, (11), 215-272. <https://www.scielo.org.mx/pdf/paftd/n11/2007-4387-paftd-11-215.pdf>
- Carrillo, J. (2010). La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo. *Política y Cultura*, (33), 107-132. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422010000100006&script=sci\\_abstract&tlng=en](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422010000100006&script=sci_abstract&tlng=en)

Casas, A. (2017). *Coordinación entre organismos autónomos y regulación: un caso de competencia regulatoria entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones*. (Tesis de Maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/2254>

Cebotarev, E. (2003). El Enfoque Crítico: Una revisión de su historia, naturaleza y algunas aplicaciones. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 1-27. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77310105>

Contreras, J. (2011). El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y “latino” (1300-2000), Enrique Dussel, Eduardo Mendieta y Carmen Bohórquez (eds.). *Alteridades*, (41), 191–193. <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/142>

Contreras, M. y López, M. (2023). Modelos de designación de titulares de los órganos constitucionales autónomos en México. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (57), 87-135. <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.e.231>

Corona L. y Fonseca M. (2023). Las hipótesis en el proyecto de investigación: ¿cuándo si, cuándo no?. *MediSur*, 21(1), 269-273. <http://medisur.sld.cu/index.php/medisur/article/view/5475>

Daros, W. (2002). ¿Qué es un marco teórico?. *Enfoques*, 14(1), 73-112. <https://www.redalyc.org/pdf/259/25914108.pdf>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica. 20 de diciembre de 2024. México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0)

Díaz, M. (2011). *Las disputas discursivas a favor de la democracia en los órganos autónomos: un análisis del Banco de México y del Instituto Federal Electoral*. (Tesis de Doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica México. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3334>

El Buzonero. (2021, 4 de mayo). *Órganos autónomos: origen, función y su caducidad*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=PLYWmrD4muc>

Escobar, F. (2008). Una defensa pluralista de la investigación jurídica. *Criterio Jurídico*, 8(2), 245-280.

<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/952>

Esteinou, J. (2019). Las elecciones de 2018 y el triunfo de AMLO/Morena. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, (89), 13–28.

<https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1052>

Farah, M. (2014). Órganos constitucionales autónomos. *El Cotidiano*, (187), 23-24.

<https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885016.pdf>

Farji, A. (2022). ¿Plantear o no plantear hipótesis? Sugerencias para estudiantes, directores y revisores. *Ecología Austral*, 32(2), 434–443. <https://doi.org/10.25260/EA.22.32.2.0.1914>

Ferraro, A. y Fondevila, G. (2021). La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas: Democracia, ética y legitimidad institucional en América Latina. *Revista Ethika+*, (4), 75–102. <https://doi.org/10.5354/2452-6037.2021.64893>

Flores, I. (1998). El porvenir de la ciencia jurídica. Reflexión sobre la ciencia y el derecho. En *La Ciencia del Derecho durante el siglo XX* (pp. 999-1027). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14765>

Gaceta del Senado. (28 de noviembre de 2024). *Dictámenes a Discusión y Votación. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, el que contiene minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica.*

[https://www.senado.gob.mx/66/gaceta\\_del\\_senado/documento/146111](https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/146111)

García, C. (2019). *Los órganos constitucionales autónomos y la división de poderes en México: el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 1994-2017.* (Tesis de Licenciatura). Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

[https://www.repositorioinstitucionaluacm.mx/jspui/bitstream/123456789/123/3/C%C3%A9sar%20Iv%C3%A1n%20García%20Jiménez\\_unlocked.pdf](https://www.repositorioinstitucionaluacm.mx/jspui/bitstream/123456789/123/3/C%C3%A9sar%20Iv%C3%A1n%20García%20Jiménez_unlocked.pdf)

García, I. (2024). La democracia mexicana a más de dos décadas de su recuperación. Un análisis crítico del período 2000-2023. *Revista Jurídica Crítica y Derecho*, 5(8), 18–33. <https://doi.org/10.29166/cyd.v5i8.5173>

García-Huidobro, L. y Guidi, S. (2022). Introducción: Los entes autónomos en el derecho constitucional latinoamericano: *Introduction: Independent authorities in Latin American constitutional law*. *International Journal of Constitutional Law*, 20(4), 1447-1462. <https://doi.org/10.1093/icon/moad016>

Gargarella, R. (2022). *El derecho como una conversación entre iguales. Que hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano*. Siglo veintiuno editores.

Gargarella, R. (2020). *La derrota del derecho en América Latina. Siete tesis*, 2ª edición. Siglo veintiuno editores.

González, M. y Lanfranco, M. (2021). Los discursos científicos en disputa al interior del campo jurídico. *Revista IUS*, (15), 1-16. <https://doi.org/10.35487/rius.v15i0.2021.773>

Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. *Polis. Revista Latinoamericana*, (12), 1-26. <http://journals.openedition.org/polis/5563>

Guadarrama, A. (2021). Órganos constitucionales autónomos en la administración pública. *Pluralidad y Consenso*, (49), 2-11. <https://revistaibd.senado.gob.mx/historico/2021/49>

Gutiérrez, A. (2023). La regulación económica como privatización de la función pública. *Alegatos*, (115), 99-120. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1727>

Haba, E. (2006). ¿Puede el jurista discurrir como un científico social? (Posibilidades e imposibilidades del derecho como «ciencia» social). *Revista de Ciencias Sociales*, 3-4(113-114), 37-54. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15311402.pdf>

Hernández, J. (2022). La Cuarta Transformación: ¿hacia una nueva transformación inconclusa? *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, (98), 193–211. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202298-08>

Hernández, N. (2023). El Estado de compromiso nacional-popular de la Cuarta Transformación en México. *Cuestiones de Sociología*, (28), 1-15. <https://doi.org/10.24215/23468904e154>

Hernández, Soto, y Recéndez. (2022). La cuarta transformación en México como proyecto nacional-popular. *Sapientiae: Revista de Ciencias Sociais, Humanas e Engenharias*, 8(1), 108-125. <https://www.redalyc.org/journal/5727/572773664009/572773664009.pdf>

Herrera, S. (2023). *Inercias y rupturas del régimen político mexicano en el contexto de la Cuarta Transformación*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma de Zacatecas, Francisco García Salinas. <http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/3292/1/Tesis%20-%20Herrera%20Preteli%CC%81n%20Salvador.pdf>

Labrada, R., y Labrada, L. (2022). Instrumentos alternativos a la hipótesis en la investigación científica en comunicación y la proyección social. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(178), 127–140. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i178.55035>

Loeza, S. (2020). La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto. *Foro Internacional*, 60(3), 945–983. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2769>

López, B. (2022). Los órganos “autónomos” de evaluación en México ¿Autonomía o independencia?. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (163), 126-161. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.163.17493>

López, N. (2010). El interés público: entre la ideología y el derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123–148. <https://doi.org/10.30827/acfs.v44i0.502>

Martínez, F. (2003). *La construcción del mundo jurídico multidimensional*. (Tesis). Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/21047>

Martínez, I. (2023). Sobre los métodos de la investigación jurídica. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 14(1), 1-4. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art312>

Martínez, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano*, (190), 123-143. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32536845015.pdf>

- Martínez, R. y Soto E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Médici, A. (2010). Teoría constitucional y giro decolonial: narrativas y simbolismos de las constituciones. Reflexiones a propósito de la experiencia de Bolivia y Ecuador. *Otros Logos. Revista de Estudios Críticos*, (1), 94-124. <https://www.ceapedi.com.ar/otroslogos/revista.php?num=2010>
- Méndez, L. (2008). Neoliberalismo y derechización en México (1983-2008). *El Cotidiano*, (149), 5-15. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514902.pdf>
- Morales, C. (2022). Democracia en disputa: una lectura maireana de la política en tiempos de AMLO. *Polis*, 18(2), 69-96. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v18n2/2594-0686-polis-18-02-69.pdf>
- Morales C. (2021). Los organismos autónomos y el vaciamiento de la democracia. *Revista Común*. <https://revistacomun.com/blog/los-organismos-autonomos-y-el-vaciamiento-de-la-democracia/>
- Moreira, C. (2011). El Estado en América Latina desde los años treinta hasta nuestros días: crisis, reformas, ¿resurrección?. *Encrucijada Americana*, 4(2), 4-26. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i2.95>
- Oliver, L. (2022). Perspectivas y problemas del proyecto del gobierno progresista mexicano en la crisis actual del Estado. *Crítica Marxista*, 29(55), 101–112. <https://doi.org/10.53000/cma.v29i55.18877>
- Oliver, L. (2020). Crisis del Estado y nuevo momento constitutivo en México. La teoría como historia y política. *Memoria. Revista de Crítica Militante*, (275), 7-15. <https://revistamemoria.mx/wp-content/uploads/2020/08/Memoria-275-web.pdf>
- Oliver, L., (2012). Las formas espectrales de un régimen autoritario sin hegemonía y la nueva lucha por la construcción democrática popular. *Bajo el Volcán*, II(18), 145-165. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28624954012>

Oliver, L. (2010). Teoría, política, autonomía y subalternidad en el proceso actual de disputa por la Hegemonía en América Latina. *Economía y Desarrollo*, 145(1-2), 72-91. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541314003.pdf>

Olvera, A. (2015). Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil. En *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (pp. 23-47). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. <https://ru.ceiich.unam.mx/handle/123456789/3360>

Ordoñez, J. (2023). Tres requisitos del posgrado en derecho: Democracia, epistemología y pensamiento complejo. *Voces de la educación*, 7(13), 142-173. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/138201>

Pérez, I. (2018). De las reformas constitucionales a la reforma del estado. *Ciencia Jurídica*, 7(14), 31-43. <https://doi.org/10.15174/cj.v7i14.282>

Pérez, K. (2016). Órganos constitucionales autónomos y hegemonía de partido. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (4), 137-166. <https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2018.4.11>

ProyectoECOS. (2011, 22 de enero). *Arnaldo Córdova: Rescatar al Estado*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=16rtdXSfbBA>

Rajland, B. (2016). La relación estado-derecho desde el pensamiento crítico. La cuestión en la región nuestroamericana. En Rajland B. y Benente M. (Coords.), *El derecho y el estado. Procesos políticos y constituyentes en nuestra América* (pp. 83-98). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/11376>

Retamozo, M. (2014). ¿Cómo hacer un proyecto de tesis doctoral en Ciencias Sociales?. *Ciencia, docencia y tecnología*, 25(48), 173-202. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17162014000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17162014000100007&script=sci_arttext)

Rodríguez, O. (2009). México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político. *Andamios*, 6(11), 205-234. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v6n11/v6n11a9.pdf>

Rojas, W. (2014). Agotamiento de las categorías políticas en el Estado liberal y la (im)posibilidad de derechos humanos universales. Una aporía. *Negonotas Docentes*, (3 y 4), 35-40. <https://doi.org/10.52143/2346-1357.18>

Sánchez, H. (2021). Ifetel/AMLO: Balance de una relación crítica del gobierno de la 4T con los órganos autónomos. *El Cotidiano*, (225), 112-119. [https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros/search-result?filter\\_search=Ifetel/AMLO&layout=default&show\\_category=0&searchphrase=all&show\\_searchform=0](https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/index.php/numeros/search-result?filter_search=Ifetel/AMLO&layout=default&show_category=0&searchphrase=all&show_searchform=0)

Sansores, J. (2017). Los órganos autónomos en la administración pública mexicana. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 53(239), 179–192. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2003.239.61338>

Sastre, S. (2001). Algunas consideraciones sobre la ciencia jurídica. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (24), 579–601. <https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.22>

Senado de la república, LXVI Legislatura. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, y de estudios legislativos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica. 27 de noviembre de 2024. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-11-27-1/assets/documentos/Dictamen\\_Simplificaci%C3%B3n\\_Org%C3%A1nica.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-11-27-1/assets/documentos/Dictamen_Simplificaci%C3%B3n_Org%C3%A1nica.pdf)

Serrano, F. (2014). Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México. *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, (16), 217-241. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1573/1472>

Sin Línea Mx. (2022, 5 de agosto). *AMLO hace un recuento de reformas neoliberales aprobadas por el PRIAN*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=N-aUe68MZJo>

Suárez E. (2005). ¿Es realmente necesaria la hipótesis al inicio de la investigación?. *Estudios Políticos*, (5), 43-56. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.5>

Teutli, G. (2020). México reciente: dos revoluciones, dos constituciones, dos modelos de desarrollo. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (12), 141-178. <https://doi.org/10.22201/fder.26831783e.2020.12.142>

Ugalde, F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, (29), 253-264. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280>

Valencia, F. y Marín, M. (2018). Investigación teórica, dogmática, hermenéutica, doctrinal y empírica de las ciencias jurídicas. *Ratio Juris*, 13(27), 17-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6880112>

Vallespín, F. (2011). Política y teoría política. *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, (1), 28-39. <https://drive.google.com/file/d/1OLZzf56yPk6WQ6HM5ZJQ9lXtOmgAe0Yl/view>

Vázquez, F. y Guerra L. (2024). *Derecho a la filosofía como lucha en México, 2008-2022*. IV Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas. Anuario de Derecho, Comercio Internacional, Seguridad y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México. <https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.08>

Witker, J. (2015). Las ciencias sociales y el derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(142), 339-358. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2015.142.4923>

Ya Despierta México. (2014, 3 de septiembre). *Diego Valádes: organismos constitucionales autónomos, ¡Un disparate!*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=q-5I30R80vg>

Zúñiga, F. (2007). Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "democracia constitucional"). *Ius et Praxis*, 13(2), 223-244. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v13n2/art10.pdf>