



Ética pública, reputación y legitimidad política de las burocracias estatales*

Public ethics, reputation and political legitimacy of state bureaucracies

Agustín E. Ferraro**

RESUMEN

El presente artículo examina la relación entre diversas corrientes en la ética pública y la discusión sobre la legitimidad política de las burocracias estatales. La cuestión tiene un carácter normativo y puede formularse con la siguiente pregunta ¿la reputación y confianza que los ciudadanos depositan en una agencia estatal puede servir como su fuente de legitimación, aunque las autoridades de dicha agencia tengan independencia del poder político? Este problema o dilema de la ética y de la legitimación política fue analizado por Max Weber y se sigue planteando con gran fuerza en nuestros días, como queda ilustrado por el amplio debate y conflicto institucional que viene ocurriendo desde hace aproximadamente una década en torno a los organismos autónomos en México. En el artículo, se analiza este conflicto desde la perspectiva de la ética pública y las teorías sobre la legitimidad política, para elaborar conclusiones sobre las concepciones del Estado y del servicio público en América Latina.

PALABRAS CLAVE

Ética Pública, Reputación, Legitimidad Política, Burocracias Estatales, Organismos Autónomos, México.

ABSTRACT

This article examines the relationship between various currents in public ethics and the discussion on the political legitimacy of state bureaucracies. The issue has a normative character and can be formulated with the following question: can the reputation and trust that citizens place in a state agency serve as its source of legitimacy, even if the authorities of that agency are independent of political power? This problem or dilemma of ethics and political legitimacy was analyzed by Max Weber and continues to be posed with great force today, as illustrated by the broad debate and institutional conflict that has been occurring for about a decade around autonomous agencies in Mexico. This article analyzes this conflict from the perspective of public ethics and theories on political legitimacy, in order to draw conclusions on the conceptions of the State and public service in Latin America.

KEYWORDS

Public Ethics, Reputation, Political Legitimacy, State Bureaucracies, Autonomous Organisms, Mexico.

*Artículo de investigación

**Profesor de la Universidad de Salamanca, España (agustinferraro@usal.es). <https://orcid.org/0000-0001-5759-1890>.

Agustín E. Ferraro

SUMARIO

1. Introducción
2. Ética y legitimidad de la administración pública
3. La tradición constitucionalista y su conflicto en México
4. La tradición sociológica y la legitimidad del Estado
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a una orientación muy extendida en la disciplina de la ética pública, este campo de estudio y su aplicación tienen que concentrarse en las restricciones para evitar el mal comportamiento de los directivos o empleados estatales, incluyendo los principios y mecanismos preventivos o punitivos para que dichas restricciones sean más efectivas. La orientación descrita predomina en los debates sobre la ética pública en idioma español y existen razones para este predominio que están ligadas, como veremos, a la concepción del Estado democrático en países de América Latina y España. Sin ninguna duda, se trata de una visión de la ética pública que tiene gran interés para la investigación y que ofrece importantes ventajas en sus aplicaciones, pues esta orientación de trabajo permite elaborar normas y procedimientos para evitar y combatir males públicos graves, como son la corrupción, el clientelismo y el abuso de poder, entre otros. Sin embargo, esta orientación de la ética pública, que podemos denominar restrictiva y punitiva, aunque necesaria, se limita en sus alcances.

La orientación restrictiva y punitiva representa una visión de la ética pública desde su aspecto negativo, es decir, que no se interesa especialmente por indagar en torno a las instituciones y motivaciones que pueden promover, de forma positiva, un comportamiento meritorio o valioso de los servidores públicos. Y digamos desde ahora, para evitar confusiones, que no nos vamos a referir en absoluto, en el presente artículo, a las *'evaluaciones de rendimiento'* o mecanismos análogos, que son una serie de metodologías de tipo técnico y cuantitativo para medir el desempeño de los trabajadores de la administración pública. Por el contrario, en este trabajo vamos a discutir las formas de promover la reputación y legitimidad del servicio público a través de un liderazgo de tipo profesional, fundado en valores éticos y democráticos, considerando casos de estudio y orientaciones de investigación en diversos países. Si bien nuestro análisis se concentra en el contexto iberoamericano, es decir en América Latina y España, se harán también en el artículo referencias comparativas a las tradiciones político-administrativas de otros países, en particular de los Estados Unidos, Francia y Alemania. Este marco teórico ha de servir para intentar una revisión y replanteo de principios normativos vigentes en el ámbito iberoamericano, en torno a la cuestión de la legitimidad de los organismos públicos y su relación con la ética del servicio público. Nuestra orientación metodológica corresponde a un análisis cualitativo de principios normativos que subyacen a las instituciones públicas, considerando el impacto que tiene el predominio de ciertos principios normativos sobre la configuración institucional. En este sentido, el artículo

presenta un planteo teórico y metodológico, con componentes interdisciplinarios de la administración pública, de la teoría política y de la sociología.

Es importante notar que las cuestiones aludidas, a saber, el liderazgo y la ética del servicio público, que discutiremos en el presente artículo, generan muchas dificultades y resistencias en América Latina y España. Las opiniones corrientes en estos países se caracterizan por ignorar o por manifestar hostilidad hacia la posibilidad de un liderazgo profesional del servicio público que, precisamente por estar fundado en valores éticos y democráticos, incremente la reputación de las instituciones estatales y la confianza que despiertan entre los ciudadanos. Dicha reputación y confianza contribuyen, sin duda, a fortalecer la legitimidad política de la administración pública. Y, sin embargo, en países de América Latina y España, existe un tabú a este respecto, que consiste en rechazar de manera automática, o bien ni siquiera admitir como teóricamente concebible, que existan fuentes de legitimidad política que son independientes de los resultados de procesos electorales.

Por el motivo expuesto, es frecuente, en América Latina y España, que la elección popular de autoridades de gobierno se considere como el único criterio vigente de legitimidad política. Se rechaza así, o directamente se ignora por completo, que un funcionario profesional de carrera, en posiciones directivas del servicio, también provee legitimidad a la administración pública al fundar su liderazgo en valores éticos y democráticos. Este tipo de legitimación no resulta de procesos electorales y, aunque resistida o ignorada en América Latina y España, constituye un principio ampliamente reconocido y aceptado en otros países, como veremos. A fin de establecer el marco teórico que ya mencionamos arriba, vamos a empezar por discutir, en la sección segunda de este artículo, la extendida vigencia del principio de legitimación independiente del servicio público, así como las tradiciones intelectuales asociadas con dicho principio, en los Estados Unidos, Francia y Alemania. No es ninguna casualidad, por cierto, que precisamente en estos países se hayan consolidado desde hace tiempo instituciones estatales sólidas y estables, con amplia capacidad para proveer de manera efectiva un conjunto de servicios a los ciudadanos. La legitimidad independiente del servicio público constituye un principio fundamental para promover el profesionalismo y la estabilidad de los sistemas de carrera de funcionarios, que son un componente estructural clave para el fortalecimiento de los Estados modernos.

Vamos a comenzar nuestro análisis del debate sobre la ética pública y la legitimación de los organismos estatales considerando el caso de los Estados Unidos, para pasar luego como referencias comparadas a Francia y Alemania. El debate sobre este tema en el primer país resulta de especial interés para su discusión respecto a América Latina y España, pues muchas veces se entiende que la dirección del Poder Ejecutivo sobre la Administración pública es una característica del presidencialismo y, por tanto, compartida o incluso originada en los Estados Unidos. Sin embargo, esta perspectiva es superficial desde el punto de vista de la disciplina de la administración pública, pues, como veremos, los expertos de esta disciplina en dicho país tienden a reconocer, de manera mayoritaria, la legitimidad de autoridades independientes de la administración pública, que no están subordinadas al poder político (es decir, que no están subordinadas al poder ejecutivo). Mientras que, en América Latina y España, por el contrario, la subordinación del conjunto de la Administración pública al poder político; cuya autoridad más alta es el Poder Ejecutivo, constituye un principio que se asume con completa naturalidad y que corresponde a uno de los puntos centrales de lo que se va a denominar como "tradición

Agustín E. Ferraro

constitucionalista" en estos países. Vamos a discutir la tradición constitucionalista en la sección tercera del trabajo, mediante su presencia en el debate público sobre instituciones estatales, en países de América Latina, con la fuerte polémica en torno a los organismos autónomos, que se crearon en México a partir de la transición democrática en la década de 1990¹.

El presidencialismo asume diferentes formas en Estados Unidos y América Latina, respecto a la subordinación de la administración pública bajo el Poder Ejecutivo. Según mencionamos arriba, en América Latina dicha subordinación se da por supuesta y muy raramente se cuestiona, lo que ocurre también en España, aunque este país tenga un sistema parlamentario de gobierno. En la teoría de la Administración pública de los Estados Unidos, en cambio, diversos autores con amplia influencia, que vamos a considerar en la sección segunda, sostienen que la subordinación de la administración pública al Poder Ejecutivo es un principio que debe analizarse y discutirse en los diferentes casos, pues se reconoce que las burocracias profesionales del Estado pueden adquirir su legitimidad política con independencia de los procesos electorales, que fundan la legitimidad de la autoridad vertical del Poder Ejecutivo. Considerando a los Estados Unidos y otras tradiciones de investigación nacionales, como las de Alemania y Francia, podemos describir una perspectiva de investigación establecida, por la cual se reconoce y afirma la importancia de otras fuentes de legitimación de las burocracias profesionales del Estado, alternativas a los procesos electorales. Esta perspectiva corresponde a la "tradición sociológica" de estudios sobre el Estado. Como vamos a considerar en la sección tercera del presente trabajo, la tradición sociológica ha tenido hasta la fecha un desarrollo relativamente escaso en América Latina y esto ha llevado a que los debates respecto a la legitimidad de las instituciones estatales, el rol de la ética pública y el papel de las autoridades independientes del Estado, en la consolidación democrática, sigan siendo relativamente unilaterales en la región. Sobre estos puntos normativos, así como la necesidad de desarrollar nuevas perspectivas para el estudio del Estado, la ética pública y la legitimación de los organismos burocráticos, discutiremos en las conclusiones del artículo.

¹ Tenemos que hacer aquí algunas aclaraciones terminológicas para este artículo. En la literatura se emplean diversas expresiones para referirse a organismos de gobierno que son protegidos, mediante diversos mecanismos, de la interferencia política partidaria. Esas expresiones se corresponden con las tradiciones legales y políticas de diversos países, pues este tipo de modelo institucional se halla muy extendido. "Organismos autónomos" es la expresión corriente en México para dicho modelo institucional, que discutiremos de manera específica en la sección segunda abajo. En España, se utiliza normalmente la expresión "administraciones independientes", mientras que, en Francia, la terminología más corriente es "autoridades independientes" o también "comisiones independientes". En los Estados Unidos, por citar un último ejemplo, la designación más corriente en nuestros días es "agencias independientes". En todos estos casos, estamos hablando de organizaciones burocráticas que forman parte del servicio público y que han sido "liberadas en principio del control partidario" (Carpenter, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 9). En México, se ha subrayado de manera similar que los organismos autónomos no "están subordinados a las prioridades políticas del gobierno de turno" (Dussauge-Laguna, Mauricio I., "Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos Mexicanos. En *Revista de Administración Pública RAP*, no. 138, 2015, p. 226. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1pRqHoXNm3FNjgBTIAWH9OEL_Juv6EcBMufst2LHRREM/edit). Puesto que hablamos de instituciones u organizaciones burocráticas del Estado en todos los casos, vamos a utilizar también de manera genérica la expresión "burocracias independientes" o "burocracias autónomas" para referirnos a las instituciones configuradas según el modelo de autonomía o independencia de gestión en el servicio público, considerando a las expresiones "autónomo" e "independiente" como sinónimos para los fines de la presente investigación.

2. ÉTICA Y LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El problema de la legitimidad de la Administración pública ha sido ampliamente debatido en los Estados Unidos y vamos a considerar aportes recientes a la discusión en este país, con referencias comparadas a contribuciones de otros países. Como punto de partida podemos mencionar la perspectiva de Jordan, quien hace notar que la legitimidad es una cuestión central en la teoría política, pero también en el estudio de la administración y de la ética pública. Expresando un consenso general entre los expertos de su país, la autora indica así que la legitimidad representa una "parte fundamental del estudio normativo y empírico de la administración pública"². En el tratamiento de la cuestión, las definiciones corrientes entre los expertos en los Estados Unidos suelen entender el concepto de legitimidad como la forma de justificación normativa del poder político, como por ejemplo en la definición de Stout, quien describe a la autoridad legítima como "el empoderamiento justo [*rightful*] de diversos actores gubernamentales para decidir y para actuar"³. Esta definición, como veremos, da por supuesto que la legitimidad no está restringida al resultado de los procesos electores, pues el empoderamiento al que se refiere Stout no se limita a una fuente determinada.

Más allá de su centralidad en la disciplina de la administración pública, el debate sobre la cuestión de la legitimidad en los Estados Unidos se ha caracterizado también, en las últimas tres décadas, por la búsqueda de nuevas perspectivas y orientaciones teóricas y metodológicas. La renovación de este debate parte de la insatisfacción con los puntos de vista tradicionales, así por ejemplo McSwite en un trabajo, ya clásico en este sentido, donde el autor expresaba su frustración respecto al estado de la discusión en torno a la legitimidad de la administración pública, sugiriendo que los debates "no van a ninguna parte"⁴ en los términos convencionales en los que se habían venido definiendo hasta entonces. Se reconocen, por supuesto, los problemas con las formulaciones convencionales —sobre los que volveremos—, y se ha sugerido también que el concepto de *legitimidad*, pese a las dificultades para arribar a una definición definitiva, puede emplearse como una herramienta metodológica, como una '*lente organizadora*' para integrar las distintas perspectivas que corresponden a la naturaleza interdisciplinaria de la disciplina de la administración pública⁵. En nuestra propia elaboración de diversos aportes recientes al debate sobre la *legitimidad* de la administración pública, nos proponemos emplear el concepto de legitimidad desde la perspectiva sugerida por Zavattaro, como un instrumento para organizar diferentes contribuciones que se relacionan con la justificación normativa del poder de las instituciones estatales.

Como se dijo anteriormente, es una reacción muy extendida en América Latina y España poner en duda, negar y hasta declarar teóricamente inadmisibles, que las burocracias públicas

² Jordan, Sara R. "The Study of Administration and the Persistence of the Legitimacy Question: An Essay on a Concept". En *Administrative Theory & Praxis*, vol. 28, no. 4, 2006, p. 631.

³ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 5.

⁴ McSwite, O. C., *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, Thousands Oaks, SAGE, 1997, p. 19.

⁵ Zavattaro, Staci M., "Using Legitimacy as an Organizing Lens for Public Administration. Public Administration Review", vol. 74, no. 4, 2014b, p. 535; Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 51.

Agustín E. Ferraro

puedan y deban tener autoridad propia para tomar decisiones. La pregunta sobre la posible autoridad independiente de la Administración pública se ha planteado también en el debate en los Estados Unidos, pero en este caso la cuestión ha sido analizada y discutida desde diferentes puntos de vista, algunos de ellos claramente afirmativos, sobre todo los más recientes. A modo de un esquema organizador de la discusión, Stout sugiere examinar el problema de la legitimidad de las instituciones estatales por medio de tres tradiciones intelectuales que sintetizan, como tipos-ideales en el sentido de Weber, principios de amplia influencia en la teoría y la práctica de la administración pública en su país. Siguiendo los precedentes establecidos en la literatura, las tres tradiciones se designan como *constitucionalista*, *discrecional* y *colaborativa*⁶. Cada una de las tradiciones ofrece respuestas diferentes y en parte contrapuestas a la pregunta sobre la autoridad burocrática legítima. En primer lugar, Stout describe a la tradición constitucionalista como un tipo de perspectiva profundamente relacionada con "períodos históricos tempranos dentro de la administración pública"⁷, y Peters, en la misma línea de pensamiento, define a este conjunto de ideas (de manera algo irónica) como "la antigua religión"⁸. La tradición constitucionalista defiende como principio que la administración debe tener un rol neutral, técnico, separado de la política. Puesto que los directivos públicos elegidos en procesos electorales representan la voluntad del pueblo, son estos directivos electos quienes deben tomar decisiones de política pública, mientras que la administración estatal solamente debe tener a su cargo la implementación. Este tipo de tradición constitucionalista, que los autores de los Estados Unidos asocian con un pasado relativamente antiguo y temprano de la historia de su país, sigue teniendo amplia vigencia en América Latina y España, como mencionamos en la introducción del presente trabajo. Existen razones históricas que explican la continuada vigencia de la tradición constitucionalista en el ámbito iberoamericano, como una perspectiva que se asume con naturalidad en debates académicos y en la vida pública. Vamos a discutir, en la tercera sección, algunas de las razones históricas, relacionadas con las tradiciones de investigación sobre el Estado, que explican el continuado predominio de la tradición constitucionalista en América Latina y España.

Stout señala que, si adoptamos una perspectiva crítica hacia la tradición constitucionalista, uno de los problemas centrales de esta línea de pensamiento es que simplemente da por supuesto que los directivos públicos electos responden a la voluntad de los ciudadanos y, por tanto, que estos directivos son "representativos" en un sentido substancial de los valores democráticos y no solamente formal⁹. No obstante, con frecuencia, ocurre que los directivos públicos electos, una vez en el poder, no responden a la voluntad de los ciudadanos. El supuesto central de la tradición constitucionalista se revela, así, como meramente circunstancial, pues la elección para ocupar un cargo directivo en el gobierno no permite establecer que las decisiones del directivo público electo representan la voluntad popular. El proceso democrático no puede reducirse a una equivalencia simple y automática, donde el directivo público electo

44

⁶ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013.

⁷ Ibidem, p. 81.

⁸ Peters, B. Guy. *The Future of Governing*. Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p. 3.

⁹ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 182.

actúa, por definición o de manera automática, como intermediario o representante de las preferencias de los ciudadanos.

Es interesante considerar que, en el marco de otra tradición teórica nacional donde se ha planteado esta misma cuestión en términos similares, a saber, la tradición del pensamiento político y administrativo francés, un destacado autor contemporáneo, Rosanvallon¹⁰, indica que diversos problemas de la vida pública, tales como la extendida corrupción y los abusos de autoridad de los poderes ejecutivos, entre otros, han provisto las razones para establecer autoridades burocráticas que no están subordinadas al poder político, pues los ciudadanos, en estos casos, perciben que los directivos públicos electos tienen una orientación partidista inevitable, que los hace incapaces de tomar decisiones imparciales en determinados asuntos de importancia¹¹. De este modo, la posición de Rosanvallon es incluso más categórica que la de Stout. La autora norteamericana señala que los directivos de gobierno electos, una vez que asumen sus mandatos, pueden no ejercer las acciones de gobierno de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos y que esto ocurre, con frecuencia, en la práctica política de gobierno. Sin embargo, Rosanvallon va más allá, pues sostiene que los directivos políticos de gobierno han sido elegidos, precisamente, por un determinado sector del electorado con una orientación partidaria definida. Como gobernantes, en este sentido, sus acciones caen bajo la sospecha de partidismo, mientras que solamente una burocracia profesional independiente, con plena autoridad para tomar decisiones, puede ser representativa del interés general. En síntesis, ambos autores critican de manera firme la tradición constitucionalista, ya sea como carente de realismo en términos políticos (Stout) o como incorrecta en su evaluación de los procedimientos democráticos que promueven el interés general (Rosanvallon).

La segunda tradición intelectual que ha desarrollado una perspectiva para el tratamiento del problema de la legitimidad de la Administración pública, en los Estados Unidos, es definida por Stout como la tradición *discrecional*¹². Esta tradición se asocia con la Era Progresista (1896-1916) en los Estados Unidos, una época de gran optimismo que estaba inspirada por ideales tales como el crecimiento económico, el bienestar y el progreso. La tradición discrecional se muestra escéptica de la política partidista en términos generales, como la causa de deficiencias en el gobierno provocadas por la corrupción y el clientelismo, entre otros problemas; por lo tanto, esta tradición considera que la administración pública debe tener amplia *discreción* para ejercer el poder de manera independiente "sobre la base de su especialización (*expertise*) técnica, gerencial y moral"¹³. Es importante destacar que, para la tradición discrecional, la autoridad de los funcionarios de carrera no puede estar basada solamente en sus conocimientos expertos, sino también en su ética profesional. Este componente de la legitimidad burocrática que corresponde a la ética profesional había sido ya puesto de relieve por Weber

¹⁰ Rosanvallon, Pierre, *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité, Seuil, Paris* (citado de la trad. esp. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós, 2010).

¹¹ Zacka, Bernardo, "Political Theory Rediscovered Public Administration". En *Annual Review of Political Science*, vol. 25, describe el trabajo de Rosanvallon como una de las principales contribuciones que ha llevado la teoría política a "redescubrir" la administración pública.

¹² Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013.

¹³ Stivers, Camilla, *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State* (2nd ed), Thousand Oaks, SAGE, p. 142.

Agustín E. Ferraro

en un trabajo clásico, su célebre ensayo "La política como profesión", donde señalaba que los funcionarios profesionales del Estado adquieren su legitimidad social no solamente por ser "altamente capacitados en su especialidad por muchos años de preparación", sino también con base en su "altamente desarrollado sentido del honor profesional, que asegura su integridad" [*mit einer im Interesse der Integrität hochentwickelten ständischen Ehre*]¹⁴.

En Europa y América Latina, el principio de una administración pública independiente del poder político se asocia, además, con la obra del influyente pensador francés León Duguit¹⁵. El poder público para Duguit, no se legitima solamente por su origen (en elecciones), sino también por los servicios que provee como contribución a la solidaridad social¹⁶; además, para Duguit, la provisión de servicios públicos debe ser descentralizada y puesta a cargo de funcionarios de carrera protegidos de la arbitrariedad política¹⁷ (ver también Rosanvallon)¹⁸. En América Latina, por supuesto, de la obra de Duguit han perdurado sobre todo sus propuestas relativas a la provisión de servicios sociales y la utilidad social de instituciones jurídicas como la propiedad privada, que debe ser regulada en interés público. En Europa, además de esto, se ha prestado mayor atención a las contribuciones de Duguit en lo que respecta a la responsabilidad del Estado por proveer servicios sociales de forma imparcial, un concepto normativo especialmente analizado y elaborado por Ronsavallon para fundamentar la legitimidad de organismos públicos independientes del poder político¹⁹. En América Latina, la manipulación política de los servicios sociales resulta un problema extendido y recurrente, que ha sido discutido con frecuencia por la literatura especializada²⁰. De ahí que resulta desafortunada la poca atención que se ha prestado a propuestas para proteger esta área de la administración pública (los servicios sociales) de la manipulación política, un objetivo que se ha logrado realizar de manera exitosa, en otros países, mediante la independencia política y profesionalización de los organismos públicos en el área social, de acuerdo con las ideas de Duguit y otros autores clásicos y contemporáneos.

Volviendo a la tradición discrecional de la Administración pública, las críticas que pueden hacerse contra esta orientación son claras desde un principio, en opinión de McSwite y Stout, pues la Administración pública, incluso si es ilustrada y benevolente, debe operar como una

¹⁴ Weber, Max, "The Profession and Vocation of Politics". En *Weber. Political Writings*, ed. Peter Lassman y Ronald Speirs. Cambridge, Cambridge University Press, 1919, p. 516.

¹⁵ Respecto a la influencia de Duguit en América Latina, incluyendo particularmente la Constitución mexicana de 1917, ver Ankersen, Thomas T. y Ruppert, Thomas, "Tierra y libertad: The social function doctrine and land reform in Latin America". En *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 19, 2006, pp. 69-120 y Babie, Paul y Viven- Wilksch, Jessica (eds.), *Léon Duguit and the social obligation norm of property*, Springer, 2019.

¹⁶ Duguit, León. *Traité de Droit Constitutionnel* (2nd ed., Vol. 1). París, Fontemoing, 1921, p.7.

¹⁷ *Ibidem*, p. 61.

¹⁸ Rosanvallon, Pierre, *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Seuil, 2008, p. 39 (citado de la traducción española: *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós, 2010).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Para un panorama general y estudios sobre diversos países de América Latina, incluyendo autores clásicos, véase Gómez Álvarez, David (ed.). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, Iteso, 2009.

élite autocrática de acuerdo a este modelo²¹. Aquí es donde notamos que los principios profesionales y éticos no pueden resultar por sí mismos la única fuente de legitimidad política de las autoridades independientes del Estado, estos principios deben complementarse con valores y prácticas democráticas, como veremos al considerar la siguiente tradición intelectual en torno al problema de la legitimidad de la administración pública.

La tercera tradición es denominada por Stout como *tradición colaborativa*²² y representa un intento de integrar y superar las dos tradiciones previas. Esta propuesta, que va ganando terreno en nuestros días, no solamente en los Estados Unidos, aspira a trascender la contradicción entre la Administración pública como *sirviente* de la política, que postula la tradición constitucional, y la Administración pública como rectora del poder estatal, que defiende la tradición discrecional. El principio colaborativo plantea un rol para la Administración pública según el cual la administración, en lugar de ser la sirviente del poder político o la rectora del estatal, actúa para promover y facilitar la participación y compromiso de los ciudadanos en la gestión pública. McSwite describe esta orientación como *pragmatismo colaborativo*, "una orientación colaborativa respecto al gobierno, de acuerdo con la cual los expertos son simplemente parte de un proceso colaborativo en el que no tienen un papel superior"²³. Las discusiones sobre la legitimidad se vuelven así mucho menos dramáticas, o incluso "superfluas"²⁴ porque no existe un grupo de ciudadanos o sector de actividad social a la que se confiera autoridad para actuar a nombre de otros, la autoridad administrativa emerge del entendimiento entre los ciudadanos, que se desarrolla a través de procesos participativos²⁵.

La tradición colaborativa puede ser criticada por su carácter utópico, como reconoce Stout²⁶ (ver también Zavattaro²⁷). Sin embargo, el ideal colaborativo parece adecuarse mucho mejor a la gobernanza contemporánea que otras tradiciones. Dado que "los gobiernos se encuentran crecientemente descentralizados en medio de otros actores"²⁸, la gobernanza contemporánea demanda un tejido flexible de redes como el estilo más apropiado de organización. En vez de jerarquía y mando, un "estilo de organización en redes promueve procesos colaborativos y resultados tanto dentro de la organización pública como entre la organización y la sociedad"²⁹.

Para concluir con este breve tratamiento de la cuestión de la legitimidad política de la administración pública, incorporamos a continuación nuestra propia síntesis y propuesta teórica, como un modelo conceptual gráfico, en la tabla 1:

²¹ McSwite, O. C., *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, Thousands Oaks, SAGE, 1997, p. 19. Y Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 128.

²² Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 225.

²³ McSwite O. C., *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, Thousands Oaks, SAGE, 1997, p. 77.

²⁴ Ibidem, p. 19.

²⁵ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 225.

²⁶ Ibidem, p. 198.

²⁷ Zavattaro, Staci M. "Using Legitimacy as an Organizing Lens for Public Administration". En *Public Administration Review*, vol. 74, no. 4, 2014b, p. 538.

²⁸ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 231.

²⁹ Ibidem, p. 163.

Agustín E. Ferraro

TABLA 1: LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
TRADICIONES DE LEGITIMIDAD	FUENTES DE LEGITIMIDAD
Tradición constitucional	1. Derecho constitucional-(modelo piramidal del Estado en América Latina y España).
Tradición discrecional	2. Resultados de política pública.
Tradición colaborativa (liderazgo democrático)	3. Reputación de servicio. 4. Procedimientos de política pública.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo que se presenta en la tabla conecta las tradiciones intelectuales en torno a la legitimidad de la administración pública, que hemos considerado arriba y están indicadas en la columna de la izquierda, con el análisis de la legitimidad en términos de fuentes, un tratamiento desarrollado por Habermas que enfatiza el carácter dinámico y disputado de la legitimación como proceso político³⁰.

La primera fuente de legitimidad democrática corresponde al derecho constitucional. Como observa Stout, de acuerdo con la tradición constitucionalista, "la administración pública adquiere su legitimidad en virtud de ser un componente integral del orden constitucional"³¹. Para los autores en los Estados Unidos, como indicamos arriba, esta tradición corresponde a las épocas tempranas de la administración y responde a creencias que no tienen mucho fundamento real, según sugiere Peters al denominar a este conjunto de ideas como "la antigua religión"³². El desarrollo histórico de la Administración pública en los Estados Unidos ha mostrado, en efecto, que la realidad de la gestión pública impone la relativa independencia de los organismos públicos, no solamente para asegurar su mejor funcionamiento, sino para establecer su reputación de servicio entre los ciudadanos e incrementar así la confianza de los ciudadanos en la administración. Entre los trabajos más importantes en este sentido, los amplios estudios de la historia reciente del Estado y de la Administración pública en este país, elaborados por

48

³⁰ Habermas, Jürgen, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996.

³¹ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 193.

³² Peters, B. Guy, *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p. 3.

Carpenter³³ y otros autores³⁴, muestran que incluso organismos públicos que pertenecen a la estructura central del Poder Ejecutivo federal son capaces de establecer su independencia de gestión en la práctica, precisamente gracias a su reputación entre los ciudadanos. En otras palabras, el estudio histórico y contemporáneo de la administración pública de los Estados Unidos muestra que no se trata de una estructura piramidal con un comando centralizado de arriba hacia abajo, como se creía en las épocas tempranas de la historia de este país, sin mucho fundamento, al decir de Peters. Este modelo piramidal del Estado, sin embargo, sigue teniendo plena vigencia en América Latina y España, en buena medida debido a la ausencia o debilidad de tradiciones alternativas de investigación sobre las instituciones estatales, como veremos en la siguiente sección.

Los resultados de política pública son la segunda fuente de legitimidad política de la Administración pública, pues resulta claro que la generación de resultados beneficiosos para los ciudadanos contribuye a que la confianza y satisfacción en la administración se incrementen. Sin embargo, el énfasis casi exclusivo en los resultados corresponde solamente a la tradición discrecional. Como observa Stout, para esta tradición "los resultados demuestran la legitimidad"³⁵. Los estudios sobre burocracias independientes apoyaron en el pasado la opinión que sostiene que los resultados de política pública pueden compensar las deficiencias en otras fuentes de legitimidad, pero este punto de vista ha sido muy cuestionado, como muestra Maggetti en un estudio sobre diversos aportes en este campo de estudios³⁶. Entre otros problemas, un énfasis exclusivo o preponderante sobre los resultados queda asociado con una forma "tecnocrática" del ejercicio del poder administrativo del Estado³⁷.

La tabla 1 incluye dos fuentes de legitimidad política asociadas con la tradición colaborativa: reputación y procedimientos de política pública. La reputación puede definirse, siguiendo a Carpenter, como un conjunto de "creencias sobre una organización [...] compartidas por una red de múltiples audiencias"³⁸. La reputación pública de una organización estatal tiene tanta significación, en nuestros días, que podría afirmarse que la Administración pública se encuentra en transición hacia una "era de la reputación"³⁹, de acuerdo con el amplio estudio de Zavattaro y Eshuis, quienes analizan el concepto partiendo del trabajo temprano de investigación

³³ Carpenter, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001 y Carpenter, Daniel P., *Reputation and power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

³⁴ Carpenter, Daniel P. y Moss, Daniel, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence in Regulation and How to Limit It*, New York, Cambridge University Press, 2013.

³⁵ Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 135.

³⁶ Maggetti, Martino, "Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review". En *Living Reviews in Democracy* 1-9, 2019. Disponible en https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Maggetti.pdf

³⁷ Ibidem, p. 4.

³⁸ Carpenter, Daniel P., *Reputation and power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 33.

³⁹ Zavarrato, Staci y Eshuis, Jasper, "Public administration in the reputation era: A conceptual exploration". En *Public Administration Quarterly*, vol. 45, no.4, 2021, pp. 418-438.

Agustín E. Ferraro

histórica desarrollada por Carpenter⁴⁰, hasta llegar a su amplia influencia en la Administración pública contemporánea. Zavattaro advierte que el gerenciamiento de la reputación pública se puede manipular de tal modo que la imagen termine resultando más importante que la sustancia y esto impacta de manera negativa sobre los valores públicos⁴¹. Con todo, puesto que la reputación requiere la creación y mantenimiento de redes, este concepto se asocia de manera positiva con la tradición colaborativa. Como se mencionó, el estilo de organización de las redes se apropia para esta tradición, de acuerdo a Stout, quien confirma que, en "términos de la racionalidad de la toma de decisiones, las redes requieren de una orientación colaborativa"⁴².

La reputación de servicio que estamos analizando como fuente de legitimidad política, en el marco de la tradición colaborativa, es más compleja que la reputación que un organismo público puede adquirir por la provisión efectiva de resultados, aunque este tipo de reputación resulte importante desde el punto de vista substantivo. Como se mencionó, la provisión de resultados ha sido cuestionada como fuente de legitimidad exclusiva o preponderante para la Administración pública, entre otros motivos, por el posible carácter tecnocrático de esta justificación del poder estatal. En el marco de la tradición colaborativa, el fortalecimiento y consolidación de la reputación de servicio requiere el ejercicio, un liderazgo fundado en valores éticos y democráticos. Se trata de un estilo de liderazgo que pueden ejercer los directivos de la Administración pública y que no debe ser partidista, sino imparcial, pero que está muy lejos de ser neutral o "apolítico". Mediante el ejercicio de un liderazgo administrativo que promueve la formación de redes horizontales de política pública, con diversos actores sociales, tanto los directivos de la administración estatal como los organismos burocráticos pueden adquirir una reputación de servicio entre los ciudadanos, que incluya dicha dimensión democrática y plural. Digamos nuevamente que se trata de una reputación que no tiene nada de "tecnocrática", como puede afirmarse, en cambio, de un liderazgo solamente concentrado en la provisión eficiente de resultados y, en este sentido, más preocupado por los aspectos técnicos. En la reputación de servicio que se promueve en el marco de la tradición colaborativa, no solamente los resultados, sino también los procedimientos son una fuente de legitimidad independiente de la administración pública y dependen del ejercicio de un estilo de liderazgo horizontal y participativo, como vamos a mencionar nuevamente al considerar la siguiente forma de legitimación.

La última forma de legitimidad democrática de la Administración pública que vamos a considerar resulta de los procedimientos empleados tanto para la toma de decisiones de política pública como para la implementación de dichas decisiones. Según se mencionó previamente, la tradición colaborativa enfatiza la participación y compromiso de la sociedad civil en el proceso de políticas públicas. Como Stout también observa, "mediante las actividades de participación de los ciudadanos, las fronteras entre el gobierno y la sociedad civil se van volviendo borrosas"⁴³. La cuestión de la legitimidad se plantea así de una manera más sofisticada, tanto en térmi-

50

⁴⁰ Carpenter, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁴¹ Zavarrato, Staci, *Place branding through phases of the image: Balancing image and substance*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

⁴² Stout, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013, p. 238.

⁴³ Ibidem, p. 131.

nos teóricos como prácticos, pues las organizaciones estatales pueden buscar su legitimidad política en un proceso de abajo hacia arriba, es decir mediante mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de política pública y en su implementación. De este modo, la reputación de servicio de la agencia estatal no solamente se consolida y fortalece en términos de la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos de manera eficiente, sino además por el carácter plural y participativo de sus decisiones. El estilo de liderazgo a cargo de directivos profesionales de la Administración pública resulta, otra vez, decisivo para adquirir y consolidar este tipo de reputación. Se trata de un liderazgo de tipo horizontal, que busca la colaboración y participación para la toma de decisiones y para contribuir a su implementación. De este modo, finalmente, la perspectiva de una legitimación de abajo hacia arriba, que supere la vieja dicotomía entre política y administración, puede ser facilitada por el desarrollo de un estilo de liderazgo basado en valores éticos y democráticos.

Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, la posibilidad de discursos teóricos y prácticas de legitimación de abajo hacia arriba de la Administración pública resulta más complicada en el contexto latinoamericano, debido al predominio de la tradición constitucionalista. Esta tradición, en el marco de los sistemas presidencialistas, hace depender la legitimación de la administración pública de su subordinación al poder presidencial, cuyo titular es elegido por el voto popular. De este modo, sin embargo, toda legitimación democrática procede de arriba hacia abajo, desde la presidencia hacia los organismos inferiores del Estado. En los contextos de otras tradiciones intelectuales, donde diversas fuentes de legitimación resultan admisibles y establecidas, los organismos independientes de la Administración pública reciben un fuerte impulso para dedicarse de manera activa a extender y consolidar su reputación entre los ciudadanos, mediante la provisión de mejores servicios, procedimientos de política pública participativa y otros recursos o fuentes que hemos considerado. Aquí aparece entonces una fuerte motivación *interna* para consolidar el profesionalismo e imparcialidad de un organismo público, pues la legitimación de organismos públicos, cuando estos son independientes del poder político, depende de dichas fuentes de legitimidad que son distintas a los procesos electorales. En estudios históricos de la Administración pública en los Estados Unidos, Carpenter ha mostrado que este tipo de motivación que aspira a consolidar la propia legitimación de un organismo público resulta fundamental para que dicho organismo incremente la eficiencia de sus actividades, así como la transparencia e imparcialidad de sus procedimientos decisorios, pues de este modo logra protegerse frente a la interferencia política, mediante su reputación entre los ciudadanos⁴⁴. Para los directivos políticos del gobierno, en efecto, interferir con un organismo que tiene buena reputación entre los ciudadanos resulta poco prudente, pues tiene un costo político que puede afectar a sus perspectivas electorales.

⁴⁴ Carpenter, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001 y Carpenter, Daniel P., *Reputation and power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

Agustín E. Ferraro

3. LA TRADICIÓN CONSTITUCIONALISTA Y SU CONFLICTO EN MÉXICO

La visión del Estado desde una perspectiva constitucionalista ha tenido una fuerte presencia en América Latina desde el principio de la vida independiente de las distintas naciones en la región. Entre los clásicos de la teoría del Estado durante el siglo XIX, el predominio de la doctrina constitucional se daba por descontado, esta disciplina y la filosofía política formaban el campo natural para cualquier discusión sobre instituciones públicas en esa época. La era del derecho constitucional, como fundación de los estudios del Estado, continuó en la región de manera predominante hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Durante las décadas siguientes, diversas circunstancias obstruyeron el desarrollo de nuevas líneas de investigación y reflexión que concedieran suficiente importancia al Estado y a la función pública como fenómenos de estudio. La tradición constitucionalista ya no era la única perspectiva vigente y admitida en los estudios sobre los sistemas políticos y sociales, pero otras perspectivas tendieron a ignorar el Estado, sin considerarlo un fenómeno central. En primer lugar, el funcionalismo o funcionalismo estructural comenzó a adquirir creciente influencia en las ciencias sociales durante el periodo de la posguerra en América Latina y España, y dicha orientación metodológica, que continúa vigente en nuestros días, simplemente evita discutir el Estado, prefiriendo, en cambio, concentrarse sobre otros fenómenos, tal como el sistema político, las élites y los grupos de interés⁴⁵.

Una segunda tradición importante de las ciencias sociales en América Latina y España, después de la Segunda Guerra Mundial, fue la orientación inspirada por el marxismo, en diversas variantes y corrientes. Esta orientación metodológica trata al Estado, en general, de manera más bien superficial. De acuerdo con Knöbl, las diversas teorías marxistas conciben al Estado como un instrumento para mantener el *statu quo* y sus intereses de investigación se concentran naturalmente en aquellos que emplean este instrumento, las clases dominantes, mientras que el Estado representa un fenómeno derivado y secundario⁴⁶. Discutiendo más específicamente las ciencias sociales en América Latina, por su parte, Andrade ha criticado de manera similar el "reduccionismo instrumental" de las perspectivas marxistas, que tienden a reducir el Estado a "un mero aparato de dominación al servicio de una clase social"⁴⁷.

Como queda dicho, las dos tradiciones de investigación mencionadas, el estructuralismo funcionalista y el marxismo, tuvieron una gran influencia en las ciencias sociales en América Latina y España, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días. Sin embargo, sus deficiencias a la hora de analizar el fenómeno del Estado o, dicho de otra manera, su falta de interés por este problema de investigación, tuvo como consecuencia que la perspectiva legalista y formalista del derecho constitucional siguiera manteniendo una posición dominante

52

⁴⁵ Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, ed. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 4 y González Casanova, Pablo, "Introducción". En *El Estado en América Latina. Teoría y práctica* (3d ed.), ed. Pablo González Casanova, México, Siglo XX, 2003, p. 14.

⁴⁶ Hans, Joas y Wolfgang, Knöbl, *Kriegsverdrängung: ein Problem in der Geschichte der Sozialtheorie*, Alemania, Suhrkamp, 2008, p.47.

⁴⁷ Andrade, Pablo, "Introducción: Repensando la cuestión del Estado en América Latina". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, ed. Pablo Andrade. Quito, Corporación Editora Nacional, 2020, p. 14.

en este campo de estudios. La tradición constitucionalista tiende a enfatizar la exposición de principios "dogmáticos" del derecho, que se denominan así por estar consagrados en las constituciones escritas, es decir, en el derecho positivo. Como discutiremos más adelante, la exposición de principios del derecho constitucional no puede reemplazar, sin embargo, a la investigación empírica y normativa sobre el Estado como fenómeno propio de la modernidad.

La falta de investigación sobre el Estado en América Latina, a excepción de las exposiciones de conceptos y principios del derecho constitucional, se detectó como un serio problema institucional durante la década de 1960. En toda la región, como iba a revelarse y comprobarse en esa década, la formación de personal civil del Estado y de directivos de la función pública profesional seguía basada en principios formales, sobre todo en la exposición y análisis del derecho constitucional y de legislación asociada. Expertos internacionales, que trabajaban en el marco de los esfuerzos y programas continentales que se llevaban a cabo entonces para promover el desarrollo económico, detectaron y expusieron este problema con cierta alarma. Las evaluaciones de los planes de estudio que se ofrecían en las universidades, en disciplinas conectadas con la dirección profesional de instituciones del Estado, mostraron resultados decepcionantes, puesto que la enseñanza y la investigación en las áreas de gobierno y administración "si las había en oferta," tendían a ser "altamente legalistas y normativas"⁴⁸. Los pocos proyectos de investigación que existían sobre las burocracias públicas del Estado eran también formales, basados en conceptos legales y proporcionando "poca información sobre la manera real" en que los sistemas de gobierno operaban⁴⁹.

La ausencia de investigación sobre instituciones del Estado iba a revelarse perjudicial para los programas de gobierno durante la era desarrollista, desde aproximadamente 1930 hasta 1980. En esa época, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) era la organización más influyente que elaboraba orientaciones y estrategias para el desarrollo económico en la región, con gran influencia en muchos países. De acuerdo con la CEPAL, el Estado debía ser el protagonista en la promoción del desarrollo, debido a que otros posibles actores que habían asumido dicho papel en los países con un capitalismo ya desarrollado, como por ejemplo la burguesía industrial, o bien no tenían presencia en América Latina, o bien no tenían influencia social y política suficiente. Curiosamente, la CEPAL no puso en marcha el desarrollo de teorías e investigaciones, ni programas de consulta y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades estatales entre los países de la región.

Esta fatal omisión de la CEPAL fue expuesta por primera vez en 1987 por Gurrieri. La contribución del autor se incluyó en la principal publicación periódica de la propia organización, *Revista CEPAL*, lo que mostraba una actitud autocrítica, quizás tardía, pero sin duda honesta

⁴⁸ Cannon, Mark W., "Interactive Training Techniques for Improving Public Service in Latin America". En *Development Administration in Latin America*, ed. Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham, Durham y Londres, Duke University Press, 1973, p. 153.

⁴⁹ Parrish, Charles J., "Bureaucracy, Democracy, and Development: Some Considerations Based on the Chilean Case". En *Development Administration in Latin America*, ed. Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham, Durham, Londres, Duke University Press, 1973, p. 236.

Agustín E. Ferraro

por parte de la comisión. Para empezar, Gurrieri confirmaba que el Estado representaba el "agente decisivo"⁵⁰ en el proceso de desarrollo, tal como este era concebido por la CEPAL. Sin embargo, continuaba Gurrieri, las capacidades que se suponía que el Estado debía desplegar efectivamente, en orden a implementar las significativas tareas asociadas con la promoción del desarrollo económico, nunca fueron definidas por la CEPAL⁵¹. Por tanto, nunca se hizo ningún tipo de examen para establecer si el modelo de Estado requerido para liderar y promover el proceso de desarrollo económico existía realmente en alguno de los países de América Latina. Quizás de manera inadvertida empleando un modo de pensar que es característico de la economía como disciplina, la forma en la que CEPAL resolvió esta paradoja fue meramente "suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado"⁵².

Cypher iba a llevar a cabo un análisis de las consecuencias políticas que la ausencia de una teoría del Estado, por parte de la CEPAL, habría de tener sobre la gobernanza en América Latina⁵³. Puesto que los programas de desarrollo de la comisión habían sido elaborados "sin una teoría del Estado," esto hizo que las instituciones públicas fueran concebidas por la comisión, de manera implícita, como un "agente exógeno" del que se podía esperar el gerenciamiento de los vastos procesos económicos que habrían de llevar al desarrollo industrial⁵⁴. El corolario de esta presuposición era que el Estado, como agente económico, no tenía otros intereses, excepto aquellos que darían como resultado la industrialización más rápida y eficiente. En otras palabras, el Estado se concebía como un actor racional, una entidad tecnocrática eficiente que permanecía fuera de la sociedad. El carácter tecnocrático de las propuestas de la CEPAL quedaba reforzado por el hecho de que la comisión nunca enfrentó el problema de cómo se suponía que los expertos y profesionales que concebían las estrategias de desarrollo iban a adquirir la legitimidad política para llevar a cabo tales planes⁵⁵. La CEPAL se contentaba con proporcionar la justificación de sus propuestas sobre la base de teorías con validación entre expertos y, por tanto, el poder político y las decisiones de política pública se concebían como una dirección benevolente de la sociedad, de arriba hacia abajo.

⁵⁰ Gurrieri, Adolfo, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". En *Revista CEPAL* vol. 31 (abril), 1987, p. 201. Publicado simultáneamente en inglés: The validity of the State-as-planner in the current crisis. En *CEPAL Review* 31 (April), pp. 193-210.

⁵¹ Gurrieri, Adolfo, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". En *Revista CEPAL* vol. 31 (abril), 1987, p. 201. Publicado simultáneamente en inglés: The validity of the State-as-planner in the current crisis. En *CEPAL Review* 31 (April).

⁵² Ibidem, p. 201. Postular teorías y programas a partir de suposiciones sin fundamento o excesivamente simplistas es una tendencia propia del pensamiento económico y así se refleja en un chiste que se cuenta desde hace tiempo: un economista resulta abandonado o naufrago en una isla desierta, sin comida, herramientas o equipo, pero luego viene a toparse con unas latas de comida y el economista proclama entonces, con toda tranquilidad, "vamos a suponer ahora un abridor de latas", Wigth, Colin, "A Manifesto for Scientific Realism in IR: Assuming the Can-Opener Won't Work!". En *Millennium*, vol. 35, no. 2, 2007, pp. 379-98.

⁵³ Cypher, James M., "Latin American Structuralist Economics: An Evaluation, Critique, and Reformulation". En *Progress Toward Development in Latin America. From Prebisch to Technological Autonomy*, ed. James L. Dietz y Dilmus D. James, Boulder, Londres, Lynne Rienner, 1990.⁴⁷ Andrade, Pablo, "Introducción: Repensando la cuestión del Estado en América Latina". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, ed. Pablo Andrade. Quito, Corporación Editora Nacional, 2020, p. 14.

⁵⁴ Ibidem, p. 49.

⁵⁵ Ibidem, p. 51.

Como Cypher indicaba también, precisamente en México iba a consolidarse un sistema de poder tecnocrático con claras semejanzas a los ideales de gobernanza de la CEPAL, pues la comisión tenía una fuerte influencia en decisiones de política pública en este país⁵⁶. Sin embargo, la tecnocracia mexicana iba a mostrar las serias vulnerabilidades, en la práctica, de las presuposiciones de la CEPAL sobre el poder y la política pública. El régimen autoritario de partido único, bajo el dominio del Partido de la Revolución Institucional (PRI) era dirigido por una élite política cuyos miembros comenzaron a identificarse y a comportarse cada vez más como tecnócratas durante las décadas de 1970 y 1980, imponiendo decisiones sobre la sociedad sin consulta con otros actores sociales y políticos. El sistema no solamente era autoritario, sino que sus procesos de toma de decisiones podían conducir a resultados enteramente arbitrarios. Para fines de la década de 1980, la élite política mexicana decidió abandonar el desarrollo industrial y social como objetivos de largo plazo, para embarcarse, en cambio, en un programa de reformas neoliberales radicales. La motivación principal para este drástico cambio de orientación política era el hecho de que las propuestas neoliberales habían ganado un fuerte consenso entre los miembros de la audiencia natural y modelo aspiracional que buscaban emular los miembros de la tecnocracia mexicana, a saber, la comunidad de expertos internacionales que trabajan en organizaciones financieras internacionales y en universidades de prestigio mundial.

El carácter crecientemente tecnocrático y autoritario del régimen del PRI llegó a crisis durante las décadas de 1980 y 1990, abriendo la vía a la transición democrática en México. En este contexto, la cuestión de la legitimidad de las instituciones públicas iba a convertirse en el centro de una amplia controversia pública, que sigue hasta nuestros días en el país. Durante la década de 1990, el gobierno del PRI toma la iniciativa para hacer avanzar la transición democrática mediante dos reformas institucionales de gran importancia, que consistieron en la creación de dos organismos estatales independientes, denominados en México "organismos autónomos". Estos primeros dos organismos autónomos fueron la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE). Ambos organismos debían encargarse de áreas de política pública de mucha significación respecto al objetivo de avanzar hacia un régimen democrático y plural. En primer lugar, el régimen autoritario o semi-autoritario del PRI, hasta entonces, había cometido con frecuencia violaciones a los derechos humanos para intimidar y perseguir a la oposición y a los críticos del régimen. Con la creación de una comisión o agencia independiente, a la que se asignaba la misión de promover y hacer respetar los derechos humanos, el gobierno del PRI demostraba su compromiso de abandonar el estilo autoritario de gobierno desarrollado hasta entonces por varias décadas. La creación de un instituto o comisión electoral diseñado como organismo independiente, en segundo lugar, aseguraba la voluntad del PRI por hacer avanzar la transición democrática mediante la organización de elecciones transparentes, pues hasta entonces el régimen había recurrido con frecuencia a la manipulación electoral para mantenerse en el poder. Estas reformas, sin embargo, solamente podían resultar creíbles si el gobierno aseguraba suficiente confianza entre los ciudadanos. Precisamente para lograr este objetivo, el gobierno del PRI invitó a un prestigioso experto sin

⁵⁶ Ibidem, p. 51

Agustín E. Ferraro

adscripción partidaria, Jorge Carpizo, para que diseñara y fuese director o presidente de ambos organismos, en los primeros años desde su creación. La garantía de la independencia política de ambos organismos se incorporó al texto de la Constitución de México, mediante enmiendas específicas. La personalidad de Carpizo no era accidental en este contexto, se trataba de una figura de renombre nacional e internacional, con una sólida reputación por su integridad moral en el servicio público. De este modo, la legitimidad de la reforma no venía dada por su subordinación al poder político, sino todo lo contrario, el carácter independiente de Carpizo, fundado en su reputación de integridad personal, proveía dicha legitimidad a partir de fuentes como la reputación de servicio público, la imparcialidad y la transparencia, descrita arriba. Ambas iniciativas de reforma resultaron exitosas y se consideran como un momento clave y decisivo para la puesta en marcha de la transición democrática en México⁵⁷.

Con base en el éxito de los dos organismos autónomos; que se crearon para poner en marcha la transición democrática y que contribuyeron decisivamente a que dicha transición se llevase a cabo, en los años sucesivos (1994–2018) en México se crearon otras ocho agencias independientes de gobierno, en el nivel federal, bajo la denominación de "organismos autónomos constitucionales" (en cada caso, los organismos tienen estatuto constitucional, lo que fortalece su independencia frente al poder político)⁵⁸. Los organismos autónomos están a cargo de tareas de gobierno que no pueden llevarse a cabo de manera efectiva y transparente si están expuestas a la manipulación política por parte del Poder Ejecutivo, por ejemplo, las áreas mencionadas: derechos humanos y supervisión de elecciones. Otras áreas de política pública también son negativamente afectadas por la interferencia política del Poder Ejecutivo. Es el caso del pluralismo en los medios de comunicación, por mencionar otro ejemplo, puesto que, en la mayoría de los países de América Latina y España, existe una larga historia de injerencia política en los medios masivos de comunicación, tales como periódicos y televisión. Una autoridad independiente del Estado, a cargo de controlar el pluralismo y la transparencia de la información pública, tal como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, creado en México en 2013, puede representar una contribución fundamental para fortalecer la democracia. Sin embargo, la independencia política y la imparcialidad de un organismo así tiene que estar garantizada, de modo que esta regulación institucional sirva a su propósito y sea aceptada por los ciudadanos como legítima.

56 57 Flores-Macías, Gustavo, "Mexico's PRI: The resilience of an authoritarian successor party and its consequences for democracy". En *Life after dictatorship. Authoritarian successor parties worldwide*, ed. James Loxton y Scott Mainwaring, Cambridge, Cambridge University Press, 2018. Y Farah Gebara, Mauricio, "Jorge Carpizo. Inspirador de la creación de los órganos constitucionales autónomos". En *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, ed. Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis González Pérez, y Diego Valadés, México, UNAM, 2015, pp. 669-682.

58 Los diez organismos autónomos creados en México, con sus siglas y años de creación, son los siguientes: 1. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) 1991; 2. Banco de México (Banxico) 1994; 3. Instituto Federal Electoral (IFE) [desde 2014, designado como Instituto Nacional Electoral - INE] 1996; 4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2008; 5. Comisión Federal de Competencia Económica (COFEC) 2013; 6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) 2013; 7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) 2013; 8. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 2014; 9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) 2014; 10. Fiscalía General de la República (FGR) 2014.

Es importante reconocer que el liderazgo de una institución a cargo de la supervisión de los medios no puede ser determinado por un proceso electoral. Si este fuera el caso, el partido político que gana una elección determinada tendrá a la institución bajo su control por un tiempo y este partido podría usar dicho control para ganar una ventaja política abusiva, como ocurre con mucha frecuencia en América Latina y España. En México, precisamente, los mecanismos empleados para elegir la dirección de los organismos autónomos generalmente incluyen el voto de una mayoría calificada de dos tercios del Senado nacional, de modo que la dirección de los organismos autónomos refleje un amplio consenso político, en vez de resultar de manera incidental de la victoria electoral de un partido político. También es fundamental, para estos organismos, que sus directivos se elijan atendiendo a su integridad y otras características éticas personales, como corresponde en México a la inspiración y liderazgo de Carpizo en cuanto figura ejemplar en el servicio público. Las leyes en México muchas veces mencionan características específicas que se requieren de los candidatos, tales como imparcialidad y honestidad. La atención a disposiciones de servicio público y otras características personales son relativamente frecuentes entre los criterios para elegir a los directivos de comisiones o agencias independientes de gobierno en otros países.

Las instituciones estatales con independencia del Poder político pueden realizar una contribución significativa para la vida democrática, sobre la base precisamente de su autonomía frente al Poder Ejecutivo. Diversos casos en México son similares a diseños institucionales conocidos en otros países, tal como las tres áreas consideradas hasta ahora: derechos humanos, supervisión electoral y vigilancia del pluralismo en los medios de comunicación. Muchos países en el mundo han creado autoridades independientes a cargo de proteger los derechos fundamentales y el pluralismo democrático en estas áreas. El propósito de otros de los organismos autónomos creados en México se corresponde de manera más específica con problemas de la gestión pública en este país, o mejor dicho, problemas que son comunes en la generalidad de los casos de América Latina y España, como por ejemplo la evaluación de resultados de política pública o la recopilación de estadísticas públicas, como corresponde a dos organismos autónomos creados para estos fines en México, a saber, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, creado en 2008, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, creado en 2014. La tentación política de interferir y manipular datos sobre los resultados de política social y económica, de modo de obtener una ventaja política para el gobierno, se ha mostrado repetidamente en América Latina y España; la independencia de estas áreas de política pública, frente al Poder Ejecutivo, protege a los ciudadanos de posibles abusos, tales como manipulación de datos y desinformación. Incluso se puede argumentar con una fundamentación normativa semejante en torno a los bancos centrales, cuya independencia se discute generalmente desde el punto de vista económico. Sin embargo, dicha independencia representa asimismo un freno a posibles abusos de poder, pues priva al Poder Ejecutivo nacional de masivos recursos financieros que pueden ser usados para manipular la economía poco antes de una elección.

En síntesis, los nuevos organismos autónomos en México constituyen una restricción deliberada del poder presidencial, en áreas públicas especialmente sensibles a la politización y la manipulación. No solamente en México, la politización y el patronaje político masivo, bajo el control del Ejecutivo nacional, son problemas bien conocidos en la gobernanza pública de países de América Latina y España, con consecuencias negativas no solamente para los resultados de política pública, sino también para la fortaleza y pluralismo de la vida demo-

Agustín E. Ferraro

crática. Sin embargo, debe reconocerse que la tradición constitucionalista y el presidencialismo tienen fuertes raíces en el pensamiento legal que se origina en el siglo XIX en América Latina, y muchos expertos, por lo tanto, se resisten a admitir que puedan existir otras fuentes de legitimidad política diferentes al liderazgo carismático ratificado en elecciones. Al modo de un caso demostrativo, como veremos a continuación, los conflictos en torno a las reformas institucionales en México muestran la fuerte presencia de la tradición constitucionalista en el pensamiento legal y político latinoamericano, así como su impacto sobre ideas preconcebidas acerca del Poder político y las instituciones públicas. La hostilidad de estas nociones hacia una burocracia profesional del Estado constituye una de las razones principales que explican la falta de consolidación de la función pública en la región, donde el clientelismo masivo en el empleo público sigue resultando un problema grave de la gobernanza democrática.

Apenas una década después de la creación de los primeros organismos autónomos en México, fuertes críticas hacia estas instituciones comenzaron a aparecer en publicaciones académicas, periódicos nacionales y otros medios de comunicación. A modo de síntesis, vamos a comenzar con la contribución del prestigioso académico y político mexicano, Cárdenas Gracia. En un trabajo sobre reformas constitucionales en su país, el autor advertía que los organismos autónomos deben ser organizaciones "técnicas"; pero no "políticas", y sostenía también que estos organismos "deben evitar cualquier tipo de mandarinato o excesos tecnocráticos"⁵⁹. La orientación de Cárdenas iba a ser repetida por otros críticos de los organismos autónomos. Es frecuente exigir que los organismos autónomos tengan una actuación puramente "técnica", pero se omite así la misión de servicio público de dichas instituciones. Según comentamos antes, la misión de servicio público estuvo presente desde un primer momento en la creación de organismos autónomos, puesto que su legitimidad política se basaba en valores democráticos tales como el pluralismo, el consenso y la imparcialidad. Tales valores no tienen nada de "técnico". Sin embargo, la tradición constitucionalista tiene dificultades para reconocer otras fuentes de legitimidad política aparte de las elecciones. Esta manera de entender la democracia se basa en constituciones nacionales que se sancionaron durante el siglo XIX y que, generalmente, incluyen declaraciones solemnes de soberanía popular, la que se proclama como única fundación de la autoridad del Estado. Siguiendo la clásica tradición constitucionalista, los críticos ignoran así la dimensión de servicio público de los organismos autónomos como fuente efectiva de legitimidad política. En un segundo momento de esta misma línea argumental, los críticos proceden a acusar a los organismos autónomos de ser "tecnocráticos" y, por tanto, no democráticos.

58

El prestigioso constitucionalista mexicano Valadés condenó a los organismos autónomos, en la prensa nacional; por representar "zonas del Estado substraídas al dominio soberano del pueblo"⁶⁰. En un Estado constitucional, proseguía el autor, el "poder supremo corresponde al pueblo" y, según la "doctrina clásica", dicho poder supremo o soberanía se ejerce a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Puesto que los organismos autónomos no están subordinados a ninguno de esos tres poderes, entonces el pueblo no ejerce su soberanía a

⁵⁹ Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012, p. 251-252.

⁶⁰ Valadés, Diego, "La soberanía burocrática". En *Reforma*, vol. 27, mayo, 2014, p. 12.

través de ellos, sino que dichos organismos representan "una nueva expresión soberana: la burocracia". De manera similar, presuponiendo que solamente los poderes públicos establecidos por la constitución del siglo XIX son legítimos, Rodríguez Corona admitía que los organismos autónomos realizan una "importantísima función", pero también observaba que su creación es un "desaire" hacia los "poderes clásicos previstos en la Constitución y la legitimidad jurídico-política que estos representan"⁶¹. En consecuencia, concluía el autor, los organismos autónomos en México carecen de "indispensables controles democráticos"⁶².

Ehrman admitía de manera semejante que los organismos autónomos forman un "ámbito de decisiones altamente eficaz y de rápida aplicación", pero los denunciaba como "expresión de los gobiernos de los técnicos o de la tecnocracia", puesto que sus decisiones no son el producto de una "voluntad popular"⁶³. Para Pérez Daza, en el mismo sentido, los organismos autónomos toman "decisiones de trascendencia nacional", sin tener en cuenta al Congreso, la institución que representa "los intereses de la sociedad"⁶⁴. Fabián Ruiz, por su parte, criticó a los organismos autónomos por tomar "decisiones contramayoritarias," debido a que no son "órganos elegidos democráticamente" y, por tanto, no representan a los ciudadanos; estos organismos deberían solamente "ejercer funciones puntuales con carácter técnico"⁶⁵.

En síntesis, durante el debate, los críticos de los organismos autónomos sostuvieron la falta de legitimidad democrática de tales instituciones, que se funda; supuestamente; en que la dirección de los organismos autónomos no se elige como resultado de la competición electoral entre partidos políticos. Hemos mencionado antes que los procesos electorales resultan en el único criterio de legitimidad democrática que los críticos reconocen, siguiendo la filosofía política de la tradición constitucional del siglo XIX e ignorando la dimensión de servicio público de los organismos autónomos. De acuerdo con este punto de partida de su argumentación, el empleo del término derogatorio "tecnocracia" se volvió frecuente entre los críticos y este mismo razonamiento iba a convertirse en uno de los principales ataques empleados en su contra por el Poder Ejecutivo, en el marco de los conflictos institucionales que vamos a considerar a continuación.

Las críticas de los organismos autónomos vinieron a anticipar una serie de conflictos institucionales que comenzaron en 2018, cuando un gobierno nacional recientemente elegido anunció que planeaba reducir la independencia de los organismos, haciéndolos más "subordinados" al Poder Ejecutivo⁶⁶. Poco tiempo después, el gobierno inició el proceso para eliminar

⁶¹ Rodríguez Corona, Juan Antonio, "El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos". En *Ciencia Jurídica*, vol 3, no. 6, 2014, p. 74.

⁶² *Ibidem*, p. 76.

⁶³ Ehrman, Roberto, "Estado, democracia y los órganos constitucionalmente autónomos". En *La Silla Rota*, Julio, 2016. Disponible en <http://lasillarota.com/opinion/columnas/estado-democracia-y-los-organos-constitucionalmente-autonomos/117911>

⁶⁴ Pérez Daza, Alfonso, "Los órganos constitucionales autónomos". En *El Universal*, 2017. Disponible en www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/los-organos-constitucionales-autonomos.⁶¹ Rodríguez Corona, Juan Antonio, "El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos". En *Ciencia Jurídica*, vol 3, no. 6, 2014, p. 74.

⁶⁵ Fabián Ruiz José, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". En *Cuestiones Constitucionales* vol. 37, 2017, p. 117.

⁶⁶ Velázquez, Luis E., "Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento". En *Forbes México*, 3 Octubre, 2018. Disponible en www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/.

Agustín E. Ferraro

uno de los organismos autónomos, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. Esta iniciativa tenía que contar con amplio apoyo, puesto que los organismos autónomos en México fueron creados por enmienda constitucional y su eliminación, por tanto, requiere una mayoría de dos tercios de ambas cámaras del Congreso, así como la ratificación de, por lo menos, dieciséis Poderes Legislativos de los estados. Luego de sancionada la reforma, el presidente de México, en ese entonces, Andrés Manuel López Obrador, dejó de emplear una aproximación orientada a buscar consenso para la reforma de los organismos autónomos y su lenguaje se volvió más agresivo, afirmando por ejemplo que las políticas educativas de los gobiernos anteriores habían estado sometidas a la influencia de "tecnócratas" que promovieron "campañas de descrédito" en contra de los docentes públicos⁶⁷. Todavía más dramático fue el despedido sumario del secretario ejecutivo de otro organismo autónomo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), en julio de 2019. La decisión fue justificada por el presidente López Obrador argumentando que los "tecnócratas no entienden" los problemas del país⁶⁸. El presidente expresó además que estaba considerando directamente la eliminación de este organismo autónomo⁶⁹. El conflicto continuó, y en 2021, se anunció que el presidente y miembros de su gabinete estaban trabajando en una propuesta para eliminar todos los organismos autónomos. Las tareas asumidas por estos organismos, afirmaron desde el gobierno, eran "funciones fundamentales del Estado" que se "fueron arrancando" y que debían volver a ser llevadas a cabo por el poder ejecutivo⁷⁰.

Aunque el vocabulario empleado por el presidente López Obrador y miembros de su gobierno ha sido agresivo, en ocasiones, sus argumentos sobre los organismos autónomos muestran claras conexiones con las críticas desarrolladas en la prensa y en el ámbito académico. En primer lugar, tanto los críticos como el gobierno del presidente López Obrador adoptan como premisa el principio de la elección popular mayoritaria como única fuente de legitimidad democrática. De aquí se sigue que las burocracias profesionales del Estado, que no se eligen como resultado de la competición electoral, terminan denunciadas como ilegítimas o directamente antidemocráticas, particularmente si tienen competencias para tomar decisiones de manera independiente, como es característico de los organismos autónomos. De este argumento resulta, en segundo lugar, el empleo generalizado del término "tecnocracia" para referirse a las burocracias profesionales del Estado, una designación frecuentemente utilizada por los críticos y casi infaltable en las declaraciones del presidente López Obrador. La actitud hostil del gobierno de López Obrador hacia los organismos autónomos no puede sorprender si consideramos que la tradición constitucionalista ha tenido una presencia dominante en el debate sobre dichos

⁶⁷ López Obrador, Andrés Manuel, Conferencia de prensa, 20 de septiembre, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-20-de-septiembre-2019?idiom=es>

⁶⁸ López Obrador Andrés Manuel, Conferencia de prensa, 6 de agosto, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-6-de-agosto-2019>

⁶⁹ López Obrador, Andrés Manuel, Conferencia de prensa, 25 de julio, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-25-de-julio-2019?idiom=es-MX>.

⁷⁰ Pérez, Maritza, "AMLO analizó con su gabinete la eliminación de organismos autónomos". En *El Economista*, 12 de enero de 2021. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/AMLO-analiza-con-su-gabinete-la-eliminacion-de-organismos-autonomos-20210112-0017.html>

organismos en México. Si se anuncia que estos organismos usurpan la "soberanía popular", como los críticos han señalado en repetidas ocasiones, resulta prácticamente un deber del poder ejecutivo recuperar dicha soberanía, mediante la eliminación de los organismos autónomos o su plena subordinación bajo control del poder ejecutivo, como ha intentado llevar a cabo el presidente López Obrador en un continuado esfuerzo político. Este gobierno, en otras palabras, ha llevado a cabo un programa que resulta plenamente justificado si consideramos la preponderancia, en el debate entre expertos, de opiniones que niegan toda legitimidad a organismos del Estado cuya dirección no sea el resultado de la competencia electoral.

Sin embargo, en el pasado, diversas contribuciones teóricas y empíricas sobre el Estado y la función pública profesional han analizado y discutido otras fuentes de legitimidad social y política, independientes de la dirección del partido que ha triunfado en procesos electorales. Como se mencionó antes, las autoridades burocráticas independientes proveen un servicio público sobre la base precisamente del hecho de que tales instituciones son profesionales e imparciales y su liderazgo no se designa a través del resultado de elecciones. Dicho de manera simplificada, las competiciones electorales resultan en la victoria de uno de los partidos políticos participantes y los candidatos de este partido son elegidos para el cargo público que estaba en disputa. No obstante, una regla definitoria sobre las instituciones del Estado independientes e imparciales es que no se sigue este procedimiento para elegir a su dirección. Sin embargo, existen otras fuentes de legitimidad social y política que han sido fundamentales para la formación del Estado moderno. Este tipo de fuentes, que ya hemos considerado brevemente arriba, desde el punto de vista de la ética pública, pueden ser consideradas como principios normativos que animan y justifican la actuación de los servidores públicos. Esta dimensión normativa de las organizaciones estatales ha sido considerada también en su realidad social, por una perspectiva de investigación, la tradición sociológica, que vamos a considerar en la siguiente sección.

4. LA TRADICIÓN SOCIOLÓGICA Y LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

Uno de los principios fundamentales de la "tradición sociológica" en los estudios del Estado⁷¹ es que los derechos constitucionales no habrán de realizarse, es decir que no tendrán una realidad efectiva más allá de su declaración formal, si no se establecen instituciones estatales fuertes y eficientes para su implementación. Entre los pioneros de esta orientación teórica se encuentra Lorenz von Stein, quien se considera uno de los fundadores de la sociología alemana en el siglo XIX⁷². Stein pensaba que los derechos fundamentales, que habían sido proclamados formalmente durante la era revolucionaria en Europa, tenían que ser realizados y asegurados con el establecimiento de una efectiva administración social, es decir, mediante la organiza-

61

⁷¹ Acham, Karl, "Vorbemerkungen." En *Die Soziologie und ihre Nachbarwissenschaften im Habsburgerreich. Ein Kompendium internationaler Forschungen zu den Kulturwissenschaften in Zentraleuropa*, ed. Karl Acham y Georg Witrisal, Vienna, Böhlau Verlag, 2020, p. 404.

⁷² Rutgers, Mark, "Can the Study of Public Administration Do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein." En *Administration and Society* vol. 26, no. 3, 1994, p. 397.

Agustín E. Ferraro

ción de un "estado social" fuerte y autónomo⁷³. Por lo tanto, era necesario, de acuerdo con Stein, "moverse más allá de la cuestión de la constitución para ir hacia la cuestión de la administración"⁷⁴. En los términos que hemos venido empleando en este artículo, las ideas de Stein proponen así superar una visión puramente constitucionalista de las instituciones públicas, para pasar a considerar la realidad sociológica del Estado y su contribución a la realización efectiva de derechos fundamentales.

Las ideas de Stein fueron influyentes sobre el pensamiento de Woodrow Wilson, en los Estados Unidos, como este autor reconoció en diversas ocasiones. Para establecer una administración estatal efectiva en su país, Wilson defendía la creación de un servicio civil profesional "no partidista" [*unpartisan*] cuya selección y promoción fuera el resultado de concursos públicos y provisto con "grandes poderes y capacidad de decisión sin obstrucciones"⁷⁵. Wilson propuso además la creación de "comisiones nacionales" para ciertas áreas clave de política pública⁷⁶. Esta propuesta contribuyó, durante las décadas siguientes, a la creación de poderosas agencias de gobierno independientes en los Estados Unidos. El modelo de agencias independientes de los Estados Unidos tiene semejanzas con los organismos autónomos, pero el diseño institucional específico que Carpizo empleó como esquema para la comisión de derechos humanos y que se convirtió en el modelo general para estos organismos⁷⁷, en México, era la autoridad pública del "ombudsman," creado originalmente en Suecia y adoptado luego por muchos otros países.

A principios del siglo XX, dos contribuciones de gran significación para la tradición sociológica de estudios del Estado fueron elaboradas por Max Weber y Léon Duguit. Hemos mencionado a estos dos autores clásicos en la primera sección, por su contribución a la ética pública como disciplina, puesto que ellos destacaron que las burocracias públicas profesionales tienen principios de actuación que son diferentes a los principios que animan y orientan a los directivos de los partidos políticos. Es decir, según estos autores, existe una ética diferenciada del servicio público, que es necesario reconocer y promover para contribuir a su actuación más efectiva. Además de esto, ambos autores contribuyeron al estudio del Estado como una realidad sociológica, que se funda asimismo en principios de actuación específicos que fortalecen su autonomía y que adquieren amplio reconocimiento social con la consolidación del Estado moderno. La idea de la autonomía de las instituciones estatales vino a representar así un principio fundamental para el estudio del Estado y para las explicaciones sobre la efectividad y el poder de las instituciones estatales respecto a la implementación de programas de política pública. La visión sociológica de ambos autores clásicos reconoce a la ética pública en su realidad

⁷³ Koslowskik, Stefan. *Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus*. Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein, Weinheim, VHC, 1989, p. 100.

⁷⁴ Stein, *Lorenz von. Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 1ª edición Leipzig 1850, p. 422. Citado de la reimpresión de la 2ª edición (Munich 1921), 3 vol., Darmstadt: Georg Olms, 1959. Existe una traducción completa al inglés: *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*, traducción de Kaethe Mengelberg, Totowa, NJ : Bedminster Press, 1964. También hay una traducción al castellano, aunque lamentablemente se trata sólo de fragmentos seleccionados: *Movimientos Sociales y Monarquía*, traducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

⁷⁵ Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". En *Political Science Quarterly*, vol. 2, no. 2, 1887, pp. 210-213.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 201.

⁷⁷ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

social, como una forma de "eticidad", según la traducción usual del concepto de *Sittlichkeit*, originalmente formulado por Hegel.

Weber articuló el concepto de *legitimidad*, como una categoría sociológica, que empleó para sostener que las burocracias profesionales del Estado tienen sus propias fuentes de legitimidad política, independientes de la competencia electoral entre partidos políticos. En un ensayo clásico, Weber distinguía la legitimidad del poder adquirida por el carisma de los líderes partidarios, sancionada por su victoria electoral, de la legitimidad de las instituciones burocráticas, que se funda en la ética profesional de los funcionarios, la racionalidad y las normas legales. El componente ético de las burocracias profesionales era enfatizado por Weber como una realidad, puesto que los funcionarios de carrera adquieren legitimidad social no solamente por ser "un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación", sino también sobre la base de su sentido del "honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad"⁷⁸. Por su parte, desde el principio de su carrera científica, el teórico francés Duguit buscó desarrollar una orientación sociológica para aplicar al estudio del derecho constitucional y de las instituciones estatales⁷⁹. El poder público, de acuerdo con Duguit, no puede ser legitimado solamente por su origen en elecciones, sino que debe legitimarse por los "servicios que provee como una contribución a la solidaridad social de acuerdo con la ley"⁸⁰. De manera semejante a los trabajos de Stein, que mencionamos, para Duguit la provisión competente de servicios sociales era una fuente de legitimidad de las instituciones públicas, independiente de la competencia electoral. De acuerdo con el jurista y sociólogo francés, la provisión de servicios sociales debía organizarse de manera descentralizada y quedar a cargo de funcionarios de carrera protegidos de la arbitrariedad política⁸¹ (ver también Rosanvallon)⁸².

La creación de instituciones del Estado a cargo de funcionarios profesionales, cuya autonomía frente al Poder político se veía fortalecida de manera creciente, formaba parte de una tendencia que ocurría en la época en la que Weber y Duguit realizaron las observaciones mencionadas, no solamente en Europa. El estudio histórico de Carpenter, asimismo informado por una perspectiva sociológica, ha mostrado que, durante las primeras décadas del siglo XX, las agencias y departamentos federales de los Estados Unidos fueron capaces de consolidar una autonomía cada vez más firme frente a los directivos políticos partidarios, a través de la consolidación de una fuerte reputación, entre los ciudadanos, por su profesionalismo y por su disposición de servicio público⁸³. La reputación pública de las burocracias profesionales tenía como componentes fundamentales valores socialmente reconocidos tales como "neutralidad, imparcialidad, u orientación hacia el bien público"⁸⁴. El concepto de *imparcialidad* conecta el

⁷⁸ Weber, Max, "The Profession and Vocation of Politics". En *Weber. Political Writings*, ed. Peter Lassman y Ronald Speirs (1st ed. Munich y Leipzig, 1919). Cambridge, Cambridge University Press, 1919, pp. 101-102.

⁷⁹ Duguit, Léon, *Le droit constitutionnel et la sociologie*, París, Armand Colin, 1899.

⁸⁰ Duguit, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel* (2nd ed., vol. 1), París, Fontemoing, 1921, p. 7.

⁸¹ Duguit, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel* (2nd ed., Vol. 2), París, Fontemoing, 1923, p. 61.

⁸² Rosanvallon, Pierre, *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, París, 2008, (citado de la trad. esp. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós, 2010).

⁸³ Carpenter, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁸⁴ Ibidem, p. 364.

Agustín E. Ferraro

estudio de Carpenter con otra discusión de las burocracias estatales desde una perspectiva sociológica. Según el autor contemporáneo francés Rosanvallon⁸⁵, es necesario reconocer la realidad del valor social de la imparcialidad como uno de los principales factores que explican el fenómeno del Estado moderno. Este autor examina asimismo los orígenes y consolidación de la autonomía burocrática de ciertos organismos estatales desde principios del siglo XX y discute, además, la tendencia a crear autoridades burocráticas independientes, en nuestros días, como una respuesta al déficit de legitimidad democrática que resulta, entre otras razones, de la falta de confianza entre los ciudadanos hacia los Poderes Ejecutivos, cuya actuación se percibe como sujeta a intereses y orientaciones partidistas (un análisis de Rosanvallon que podemos aplicar sin duda a América Latina y España). Las autoridades independientes pueden contrarrestar este partidismo de los Poderes Ejecutivos, precisamente porque pueden actuar de manera imparcial y construir una reputación en este sentido entre los ciudadanos. Su legitimidad, por tanto, debe "derivar de la capacidad para manifestar su imparcialidad" y esto constituye un hecho social, pues las autoridades independientes son instituciones que "inscriben sus acciones, pues, en una economía de la legitimidad de la que depende su credibilidad y, por consiguiente, su efectivo poder social"⁸⁶.

Sin embargo, por razones que se han discutido arriba en la sección tercera, la tradición sociológica de estudios del Estado solamente ha comenzado de manera reciente a desarrollar su presencia en América Latina⁸⁷. Andrade, quien designa esta tradición de investigación como "neoweberiana", indica que ha permanecido, además, relativamente poco difundida en la vida universitaria de México hasta el día de hoy⁸⁸. En consecuencia, los críticos de los organismos autónomos en México pudieron presentar sus argumentos normativos, en publicaciones académicas y en los medios de comunicación, sin mucha oposición. El argumento que define a los organismos autónomos como una "tecnocracia" antidemocrática resultó especialmente perjudicial para estas instituciones, proporcionando al poder ejecutivo nacional argumentos para su intento de restablecer la concentración jerárquica de autoridad estatal, de arriba hacia abajo, que era característica de una época anterior en el país.

5. CONCLUSIONES

Desde el origen de esta orientación teórica y metodológica, los defensores de la tradición sociológica de estudios del Estado han sostenido que las autoridades e instituciones burocráticas,

⁸⁵ Rosanvallon, Pierre, *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, París, 2008, (citado de la trad. esp. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós, 2010).

⁸⁶ *Ibidem*, p. 140.

⁸⁷ Entre las contribuciones pioneras de la tradición sociológica de estudios del Estado, en América Latina, dos autores de especial relevancia son Evans (1995) y Centeno (1997). No tenemos aquí espacio para explorar en detalle los desarrollos actuales de esta perspectiva de investigación, en el área de estudios latinoamericanos, sino que vamos solamente a mencionar una reciente colección de tres volúmenes, que contienen estudios teóricos y empíricos proporcionando una introducción general y una discusión de las cuestiones de mayor importancia para esta perspectiva (Centeno y Ferraro, 2013; Ferraro y Centeno, 2019; Centeno y Ferraro, 2023).

⁸⁸ Andrade, Pablo, "Introducción: Repensando la cuestión del Estado en América Latina". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, ed. Pablo Andrade. Quito, Corporación Editora Nacional, 2020, p. 97.

dotadas de amplia autonomía para desarrollar su función, representan la infraestructura clave para la consolidación del Estado moderno. Con base en la evidencia empírica e histórica sobre el desarrollo de las diferentes capacidades estatales, la tradición sociológica ha buscado complementar, pero también superar, el formalismo legal de la tradición constitucionalista, para poder así formular y proyectar diseños institucionales que sirvan para crear organizaciones estatales estables y efectivas en la provisión de servicios públicos, pero que también representen una contribución al pluralismo democrático.

Cuando consideramos la polémica y los conflictos sobre los organismos autónomos creados en México a partir de la transición democrática, resulta claro que este nuevo diseño institucional mexicano constituye una reforma de las instituciones públicas que ha sido, ya desde hace mucho tiempo, necesario para el país. En efecto, el presidencialismo exacerbado y la excesiva concentración vertical de autoridad en el Poder Ejecutivo ha sido diagnosticados con frecuencia como una grave deficiencia de la democracia en México, entre otros por el propio Carpizo, quien diseñó y lideró la creación de los primeros organismos autónomos en el país⁸⁹. Con el establecimiento de este tipo de instituciones independientes del Poder político, dicha reforma ha tenido el propósito de mejorar las capacidades del Estado mexicano en ciertas áreas fundamentales de política pública, utilizando modelos institucionales que han demostrado repetidas veces su potencial para consolidar organizaciones estatales efectivas en otros países. Apegados, en cambio, a una concepción del Estado basada en los principios de las constituciones del siglo XIX, los críticos de los organismos autónomos en México se han negado a reconocer toda legitimidad política a cualquier autoridad estatal cuyo liderazgo no es elegido por los partidos políticos y ratificado en elecciones. Es paradójico considerar que, sin embargo, los organismos autónomos mexicanos fueron el punto de partida para la transición democrática y que, además, las autoridades independientes ofrecen una contribución crucial para fortalecer el sistema democrático en determinadas áreas clave. Este debate y sus conflictos asociados no conciernen solamente a México, por cierto, pues el presidencialismo exacerbado constituye una deficiencia reconocida por prácticamente todos los Estados democráticos en América Latina y asimismo en España, pues aunque este país tiene un sistema parlamentario, es decir que el jefe del ejecutivo es elegido por el parlamento, la concentración de poder en la autoridad presidencial es una tendencia que ha sido descrita ya desde hace décadas y se sigue analizando en nuestros días para el caso español⁹⁰.

Debería resultar claro, a partir de la reflexión y de la evidencia sobre las deficiencias de las democracias iberoamericanas, que en una sociedad de masas la concentración del poder del Estado en la autoridad vertical de un Poder Ejecutivo nacional no representa un diseño institucional en absoluto seguro para salvaguardar el pluralismo de la vida política. Se ha mostrado, en México y otros países de la región, que las autoridades burocráticas independientes fundan su legitimidad política en valores socialmente reconocidos, como por ejemplo la imparcialidad y el pluralismo, de modo que estas autoridades pueden ofrecer una contribución relevante

⁸⁹ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, 18th ed. México, Siglo XXI, 2004.

⁹⁰ Aragón Reyes, Manuel, ¿Un parlamentarismo presidencialista? En *Claves de razón práctica* vol. 123, 2002 y Parra Gómez, David, "El reforzamiento del Gobierno y de la deriva presidencialista del régimen parlamentario español durante la pandemia". En *Revista de Derecho Político* vol.116, 2023.

Agustín E. Ferraro

para consolidar y profundizar los sistemas democráticos que son, en cambio, negativamente afectados por poderes ejecutivos nacionales que concentran un poder exacerbado y actúan a menudo de forma excesivamente partidista.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHAM, Karl, "Vorbemerkungen". En *Die Soziologie und ihre Nachbardisziplinen im Habsburgerreich. Ein Kompendium internationaler Forschungen zu den Kulturwissenschaften in Zentraleuropa*, ed. Karl Acham y Georg Witrisal, Vienna, Böhlau Verlag, 2020.
- ANDRADE, Pablo, "Introducción: Repensando la cuestión del Estado en América Latina". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, ed. Pablo Andrade, Quito, Corporación Editora Nacional, 2020.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "¿Un parlamentarismo presidencialista?". En *Claves de razón práctica*, no. 123, 2002.
- ANKERSEN, Thomas T. y RUPPERT, Thomas, "Tierra y libertad: The social function doctrine and land reform in Latin America". En *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 19, 2006.
- BABIE, Paul y VIVEN-WILKSCH, Jessica (eds.), *Léon Duguit and the social obligation norm of property*, Springer, 2019.
- CANNO, Mark W., "Interactive Training Techniques for Improving Public Service in Latin America". En *Development Administration in Latin America*, ed. Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham, Durham y Londres, Duke University Press, 1973.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012.
- CARPENTER, Daniel P., *The forging of bureaucratic autonomy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- CARPENTER, Daniel P., *Reputation and power: Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- CARPENTER, Daniel P. y MOSS, Daniel, *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence in Regulation and How to Limit It*, New York, Cambridge University Press, 2013.
- CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18th ed., México, Siglo XXI, 2004.
- CENTENO, Miguel A., *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, 2d ed. University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- CENTENO, Miguel A., y FERRARO, Agustín E. (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*, Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 2013.
- CENTENO, Miguel A. y FERRARO, Agustín E. (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. The Neoliberal State and Beyond*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, 2023.

- CYPHER, James M., “Latin American Structuralist Economics: An Evaluation, Critique, and Reformulation”. En *Progress Toward Development in Latin America. From Prebisch to Technological Autonomy*, ed. James L. Dietz y Dilmus D. James, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1990.
- DUGUIT, Léon, *Le droit constitutionnel et la sociologie*, París, Armand Colin, 1899.
- DUGUIT, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2nd ed., vol. 1, París, Fontemoing, 1921.
- DUGUIT, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2nd ed., vol. 2, París, Fontemoing, 1923.
- DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I., “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos Mexicanos”. En *Revista de Administración Pública RAP*, no. 138, 2015. [Disponible en https://docs.google.com/document/d/1pRqHoXNm3FNjgBTIAWH9OEL_luv6EcBMufst2LHRREM/edit].
- EHRMAN, Roberto, “Estado, democracia y los órganos constitucionalmente autónomos”. En *La Silla Rota*, 2 July, 2016. [Disponible en <http://lasillarota.com/opinion/columnas/estado-democracia-y-los-organos-constitucionalmente-autonomos/117911>].
- EVANS, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- FABIÁN RUIZ, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. En *Cuestiones Constitucionales*, vol. 37, 2017.
- FARAH GEBARA, Mauricio, “Jorge Carpizo. Inspirador de la creación de los órganos constitucionales autónomos”. En *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, ed. Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis González Pérez, y Diego Valadés, México, UNAM, 2015.
- FERRARO, Agustín E. y CENTENO, Miguel A. (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain. The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2019.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo, “Mexico’s PRI: The resilience of an authoritarian successor party and its consequences for democracy”. En *Life after dictatorship. Authoritarian successor parties worldwide*, ed. James Loxton y Scott Mainwaring, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, David (ed.), *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, Iteco, 2009.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “Introducción”. En *El Estado en América Latina. Teoría y práctica* (3d ed.), ed. Pablo González Casanova, México: Siglo XXI, 2003.
- GURRIERI, Adolfo, “Vigencia del Estado planificador en la crisis actual”. En *Revista CEPAL 31* (abril), 1987. Publicado simultáneamente en inglés: The validity of the State-as-planner in the current crisis. CEPAL Review 31 (April), 1987.
- HABERMAS, Jürgen, *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996.
- JORDAN, Sara R., “The Study of Administration and the Persistence of the Legitimacy Question: An Essay on a Concept”. En *Administrative Theory & Praxis*, vol. 28, no. 4, 2006.

Agustín E. Ferraro

- KOSLOWSKI, Stefan, *Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus. Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein*, Weinheim, VHC, 1989.
- Gobierno de México, 2019, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del viernes 20 de septiembre 2019. Diálogo con medios de comunicación encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Mérida, Yucatán* [web]. [Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-20-de-septiembre-2019?idiom=es>].
- Gobierno de México, 2019, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del martes 6 de agosto 2019. Diálogo con medios de comunicación encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Palacio Nacional* [web]. [Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-6-de-agosto-2019>].
- Gobierno de México, 2019, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del jueves 25 de julio 2019. Diálogo con medios de comunicación encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Palacio Nacional* [web]. [Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-25-de-julio-2019>].
- MAGGETTI, Martino, “Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review”. En *Living Reviews in Democracy*, 2010. [Disponible en https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Maggetti.pdf].
- MCSWITE, O. C., *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, Thousands Oaks, SAGE, 1997.
- PARRA GÓMEZ, David, “El reforzamiento del Gobierno y de la deriva presidencialista del régimen parlamentario español durante la pandemia”. En *Revista de Derecho Político*, vol. 116 (marzo), 2023.
- PARRISH, Charles J., “Bureaucracy, Democracy, and Development: Some Considerations Based on the Chilean Case”. En *Development Administration in Latin America*, ed. Clarence E. Thurber y Lawrence S. Graham, Durham y Londres: Duke University Press, 1973.
- PÉREZ, Maritza, “AMLO analizó con su gabinete la eliminación de organismos autónomos”. En *El Economista*, 12 enero de 2021. [Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/AMLO-analizo-con-su-gabinete-la-eliminacion-de-organismos-autonomos-20210112-0017.html>].
- PÉREZ DAZA, Alfonso, “Los órganos constitucionales autónomos”. En *El Universal*, 4 abril de 2017. [Disponible en www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/los-organos-constitucionales-autonomos].
- PETERS, B. Guy, *The Future of Governing*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996.
- RODRÍGUEZ CORONA, Juan Antonio, “El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos”. En *Ciencia Jurídica*, vol. 3, no. 6, 2014.

- ROSANVALLON, Pierre, *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité, Seuil*, París, 2008 (citado de la trad. esp. La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad. Madrid: Paidós, 2010).
- RUTGERS, Mark, "Can the Study of Public Administration Do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein". En *Administration and Society*, vol. 26, no. 3, 1994.
- SKOCPOL, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, ed. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- STIVERS, Camilla, *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State* (2nd ed.), Thousand Oaks, SAGE, 2002.
- STEIN, Lorenz von, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 1ª edición Leipzig 1850. Citado de la reimpresión de la 2ª edición (Munich 1921), 3 vol., Darmstadt: Georg Olms, 1959. Existe una traducción completa al inglés: *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*, traducción de Kaethe Mengelberg, Totowa, NJ : Bedminster Press, 1964. También hay una traducción al castellano, aunque lamentablemente se trata sólo de fragmentos seleccionados: *Movimientos Sociales y Monarquía*, traducción de Enrique Tierno Galván, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- STOUT, Margaret, *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*, Boca Raton, CRC Press, 2013.
- VALADÉS, Diego, "La soberanía burocrática". En *Reforma*, 27 mayo de 2014.
- VELÁZQUEZ, Luis E., "Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento". En *Forbes México*, 3 Octubre de 2018. [Disponible en www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/].
- WEBER, Max, "The Profession and Vocation of Politics". En *Weber. Political Writings*, ed. Peter Lassman y Ronald Speirs, (1st ed. Munich y Leipzig, 1919), Cambridge, Cambridge University Press, 1919.
- WILSON, Woodrow, "The Study of Administration". En *Political Science Quarterly*, vol. 2, no.2, 1887.
- WIGHT, Colin, "A Manifesto for Scientific Realism in IR: Assuming the Can-Opener Won't Work!". En *Millennium*, vol. 35, no. 2, 2007.
- ZACKA, Bernardo, "Political Theory Rediscovered Public Administration". En *Annual Review of Political Science*, vol. 25, 2022.
- ZAVATTARO, Staci M., *Place branding through phases of the image: Balancing image and substance*, New York, Palgrave Macmillan, 2014a.
- ZAVATTARO, Staci M., "Using Legitimacy as an Organizing Lens for Public Administration". En *Public Administration Review*, vol.74, no. 4, 2014b.
- ZAVATTARO, Staci M. y Eshuis Jasper, "Public administration in the reputation era: A conceptual exploration". En *Public Administration Quarterly*, vol. 45, no. 4, 2021.