

## De autonomías constitucionales y otros demonios ideológicos

**Por: Ricardo Orozco. 22/01/2021**

*Los órganos constitucionales autónomos son el producto de una historia de combate de la sociedad civil que buscaban disputar, en el seno mismo del andamiaje del Estado, posiciones de poder firmes.*

Una suerte de amnesia colectiva parece enseñorearse, en los primeros días del 2021, por todas partes en el desarrollo de la vida política nacional: los órganos constitucionales autónomos son el producto de una historia de combates, con eje de gravitación en la sociedad civil mexicana, que tenían el propósito de disputar, en el seno mismo del andamiaje gubernamental del Estado, posiciones de poder firmes, orientadas, entre otras cosas, a desafiar una larga tradición de abusos cometidos por el sistema político mexicano en contra de los sectores más explotados de la población (CNDH), romper con los pactos de silencio que imperan entre los y las integrantes de la clase política nacional y develar los entramados de poder que se tejen entre empresarios privados y funcionarios públicos (INAI), reconocer los excesos del poder político y empresarial en la expoliación de las capas más vulneradas de la sociedad (CONEVAL), garantizar un piso mínimo de reglas político-electorales y de respeto a los derechos y las decisiones tomadas por la ciudadanía en la elección de sus representantes (INE), etcétera.

En cada uno de esos casos, por supuesto, hubo actores e intereses políticos y empresariales que, en muchas ocasiones, terminaron por imponer su visión de lo que un órgano constitucionalmente autónomo significaba en la teoría y en la práctica; y, en el grueso de las más de trece entidades que hacia 2015 ya gozaban de dicho estatuto en el texto de la Constitución, lo que al final se observó fue la progresiva captura de esas mismas instancias por aquellos intereses que, se supone, habían sido la causa y el fundamento, en principio, de su existencia. Ello, sin embargo, no significó, en la larga historia de consolidación de la figura de la *autonomía* en el derecho nacional, que la sociedad civil (y no sólo aquella que se organiza como Organización no Gubernamental, Asociación Civil y similares y/o derivadas) no continuase movilizándose con miras a garantizar que esos órganos en verdad sirviesen para funcionar como un contrapeso a la clase política mexicana y al

empresariado nacional y extranjero.

Así pues, aunque a entidades como el Instituto Nacional Electoral llegaron figuras como Luis Carlos Ugalde y Lorenzo Córdova Vianello en calidad de máximas autoridades de ese órgano —que nació siendo el resultado del empuje de la sociedad civil para romper con la tradición priísta de que fuesen o el Congreso de la Unión o la Secretaría de Gobernación las instancias encargadas de organizar, realizar y calificar los procesos electorales en el país—, y a pesar de que sus gestiones al frente del instituto estuvieron abierta y sistemáticamente influidas por las relaciones y la comunión de intereses que ambas figuras compartían con otros actores políticos en los tres poderes del Estado, en sus escalas federal y local, la ciudadanía nunca dejó de disputar el funcionamiento del INE como un espacio en el que ella misma tenía la posibilidad de corregir y/o contener algunos de los principales vicios del sistema político nacional.

La razón de ello era sencilla: dentro de los causes institucionales del Estado mexicano, en el marco de lo que las leyes y la Constitución disponían, incidir en el rumbo de la vida pública nacional a través de órganos autónomos era, frente a las reglas no dichas y los pactos de poder que sostenían al sistema político, una de las mejores alternativas con las que se llegó a contar luego de que la represión de la movilización colectiva, la protesta social y el desencanto masificado fueron cada vez más objetos de brutales represiones, de criminalización y/o de persecución y asedio, ya fuese que ésta corriese a cargo del andamiaje gubernamental o que se diese por cuenta de organizaciones criminales y grupos contrainsurgentes privados, como ocurrió, por ejemplo, en el marco de la guerra en contra del narcotráfico, declarada por Felipe Calderón y continuada, aunque sin mayor exposición mediática, por Enrique Peña Nieto.

Fue así, bajo esa lógica, que, para extensos sectores de la ciudadanía, contar con una Comisión Nacional de Derechos Humanos implicaba tener la oportunidad de incidir un poco más en la resolución de una multiplicidad y una diversidad de actos de represión cometidos en contra de colectivos e individuos que habían decidido manifestar su oposición a los gobiernos en turno. Garantizar la existencia de un Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por su parte, significaba acceder a información históricamente mantenida en secreto en los archivos documentales del gobierno —con independencia del partido político que hubiese engendrado cada administración sexenal en cuestión—, en la cual se podía verificar que el la corrupción, el

favoritismo, el compadrazgo, el corporativismo y la colusión de intereses no eran sólo un mito inventado por el imaginario colectivo nacional, sino, en verdad, hechos que susceptibles de ser comprobados con números de cuentas bancarias, cifras pagadas con recueros públicos, balances contables sin cuadrar, etcétera.

Pero esta historia es, por supuesto, no la que en la actualidad se halla bajo el asedio de la amnesia colectiva. Después de todo, si hay un tema que hoy domina la agenda de los medios y satura los espacios de expresión de la comentocracia nacional, lo mismo en radio, prensa, televisión y redes sociales, ese es el de la denuncia sistemática que se hace a las pretensiones del gobierno de López Obrador de eliminar a algunos de esos órganos autónomos para que sus atribuciones sean absorbidas y sus funciones desempeñadas por Secretarías de Estado. Rescatar ese *pasado glorioso* de combates ciudadanos por instituciones independientes del poder político federal, en este sentido, ha sido el caballo de batalla de la oposición a la presidencia en funciones, por lo menos desde que el presidente López Obrador comenzó a barajar la posibilidad de su desaparición, hacia finales del año pasado.

No. La historia que en el contexto actual se halla en peligro de desaparecer es aquella en la que habita el recuerdo de la forma en que todos y cada uno de esos órganos constitucionalmente autónomos terminaron siendo tales sólo en lo que respecta al texto de la Constitución, pues, en los hechos (salvo en contadas y honrosas excepciones que bien deben ser calificadas como triunfos en la consolidación de contrapesos ciudadanos), sus reglas de operación, sus mandatos de ley, sus procesos de toma de decisión y las dinámicas establecidas para designar a sus integrantes, al cabo de los años, y en la medida en la que partidos políticos en apariencia antagónicos en sus líneas ideológicas se aproximaban cada vez más entre sí, para garantizar sus supervivencia política, se hallaron en el absurdo de depender totalmente de los intereses, los actores y los poderes reales o de facto a los cuales tenían que contrapesar, observar, denunciar, contener.

La autonomía, así, pasó a ser una palabra mixtificada que en apariencia lo resolvía todo porque en ella iba implícita la idea de que aquella instancia, órgano o institución que gozase de dicha atribución sería independiente de cualquier dinámica propia de la corrupción y del desaseo del resto del sistema político nacional. Es así como se explica, por ejemplo, que la palabra misma tuviese un incremento en sus menciones dentro del texto constitucional, casi siempre ligadas al propósito de disminuir las funciones y las facultades que, con anterioridad, se concentraban en el poder ejecutivo de la federación (y de los gobiernos locales, cuando la instauración de un

nuevo instituto autónomo suponía fundar instancias similares en el plano local, de las entidades federativas). Y lo cierto es que ello no sorprende: si hay una presidencia que ha dado al mundo ejemplos sobre cómo sostenerse durante tanto tiempo con unos márgenes de autoritarismo en verdad elevados, esa es la presidencia mexicana, de factura intelectual priísta.

Ahora bien, ¿en dónde, se supone, es posible observar la cooptación de los órganos constitucionalmente autónomos por parte de los intereses, poderes y actores a los cuales debían de contrapesar? Dos formas sencillas de abordar el problema es poniendo en cuestión lo que significa y lo que no el término autonomía, por un lado; y visibilizando la manera en que sus principales espacios de toma de decisiones son conformados, por el otro. Así pues, en lo que respecta a la segunda vía, basta con observar que las personas que fungen como sus funcionarios en cada caso son el resultado de un juego de tensiones en las que los poderes ejecutivo (especialmente la presidencia) y legislativo (particularmente la Cámara de Diputados) se reparten las atribuciones de conformar ternas, de realizar el escrutinio de las candidaturas y de nombrar y ratificar a quienes al final habrán de ocupar los cargos.

Observar este proceso es, a su vez, necesario, porque de él depende la plena comprensión de la primera vía; es decir, el entendimiento de lo que significa y no significa autonomía. Y es que, en efecto, autonomía, por lo general (y esto aplica inclusive para entidades como la Universidad Nacional Autónoma de México), implica autonomía presupuestal (decidir sobre los destinos del gasto programado por el Congreso para llevar a cabo sus funciones), administrativo (decidir sobre los procesos burocráticos que se llevan a cabo en el desempeño de sus labores), y de gestión (decidir sobre los mecanismos que han de garantizar el pleno cumplimiento de funciones y la calidad de las mismas). Similares y derivadas involucran, a su vez, el que las controversias que se presenten al interior de esos espacios deberán de pasar, en primera instancia (pero nunca por encima y nunca al margen de las leyes federales y locales) por los órganos de resolución de conflictos propios de la institución en cuestión.

Es decir, la autonomía de estas entidades, aunque esté garantizada por algún precepto constitucional o una ley orgánica, federal o nacional, reglamentaria de lo presupuesto en el texto de la *Carta Magna*, implica, a menudo, la realización de una autonomía siempre relativa y siempre de carácter formal, que involucra, sobre todo, los aspectos financieros, técnicos, administrativos y de gestión interna. Ello, se supone, es lo que garantiza que otros actores políticos, como una Secretaría de

Estado, no cuente con atribuciones para mandar al órgano autónomo en lo tocante a alguna decisión, y, a su vez, lo que asegura que el órgano autónomo no tenga que cumplir con las *recomendaciones*, las *sugerencias*, las *órdenes* y/o las *exigencias* que se le plantean desde afuera, a menos que las leyes reglamentarias sobre la materia así lo dispongan.

El problema de la autonomía no está, por lo tanto, ubicado ahí. En donde se observa que la autonomía es siempre relativa y siempre de carácter formal, más que en cualquier otro rubro, es en el reconocimiento de que la supervivencia política de los actores involucrados en su operación final depende, sí o sí, de aquellos individuos, de aquellos poderes, de aquellos actores y de aquellas instituciones que cuentan con las atribuciones para designar a sus integrantes. El hecho de que sean la Cámara de Diputados y la presidencia de la república quienes proponen y ratifican, designan o nombran a los titulares de estas instituciones es ya indicativo de que lo que se busca —in importa el partido del cual salga el presidente en funciones o la mayoría que tomará la decisión en las comisiones legislativas previstas por la Cámara para hacer el escrutinio respectivo—, es que los miembros del órgano autónomo compartan, en alguna medida, el proyecto de nación o los principios de la plataforma de gobierno en ese momento vigente.

En perspectiva transexenal, además, siendo la duración de los cargos lo suficientemente amplia como para que sobrevivan, por lo menos, a una presidencia completa y parte de otra, cada designación está pensada para garantizar ciertas continuidades e impunidad en el relevo de sexenios.

Mucho, sin duda, se puede argumentar que los perfiles seleccionados para ocupar los cargos de los institutos son los mejor preparados (por experiencia laboral y por carrera académica). Y sin duda la mayor parte de las veces lo son. Y mucho, a su vez, se podrá justificar que los perfiles, además de ser los mejores cualificados, cuentan con cierta integridad personal y profesional que garantiza que, por cercanas que sean esas personas al presidente o a los círculos íntimos del presidente, o a algún miembro de la Cámara o de su círculo cercano, a pesar de eso, pues, sabrán mantener su distancia cuando ocupen el cargo para el cual fueron electas. En casos honrosos, hay que insistir, así ha sucedido. El tema está, sin embargo, en que por distantes que sean las afinidades personales entre poderes, instancias de gobierno e instituciones, algo que permanece como una constante de fondo es que, la posibilidad de que los *animales políticos* involucrados en la operación de los órganos autónomos sobrevivan, con posterioridad a la conclusión de su mandato, depende,

siempre y en cada caso, de los intereses a los que terminen atacando, modulando, conteniendo, contrapesando.

Basta, para poner esta lectura en perspectiva, con echar una mirada a la historia de cualquiera de los partidos políticos con representación nacional. El pasado de cada uno de ellos está construido sobre los restos, algunos aún sangrantes, otros en estado de descomposición y algunos más con pretensiones de no perecer, de una multiplicidad y una diversidad de personalidades que, luego de oponerse a ciertos intereses, vieron sus carreras políticas perecer, ser congeladas, o ser exiliadas en el siempre honroso espacio del servicio exterior mexicano. Y la cuestión es que esta regla no aplica sólo para los casos en los que se desempeñan funciones de gobierno. Aunque el empresariado privado y hasta las academias o los *think tanks* han sido históricamente paraísos en los cuales se refugian actores que vieron sus aspiraciones políticas truncadas, cuando los pactos de poder son lo suficientemente herméticos y la ofensa al sistema político nacional lo suficientemente grave, incluso el acceso a esos *edenes* se hace profundamente complicado y restrictivo.

Al respecto, en el momento actual, por ejemplo, únicamente es suficiente prestar atención a las personalidades que Morena ha revivido entre sus filas (cadáveres del panismo, del perredismo y del priísmo, todos de la vieja guardia) para alcanzar a apreciar de qué manera se dan los auges y las caídas de las grandes figuras de la vida pública nacional, y su correlato empresarial e intelectual (académico). En tiempos electorales en contextos pandémicos, además, dinámicas similares son apreciables entre las candidaturas de las derechas unidas en Va por México.

Por eso, sin duda, la lección más apremiante que habría que comprender, dado el debate público nacional vigente, es que la autonomía constitucional, la autonomía formal, no implica, por ningún motivo, mecánicamente, autonomía ideológica y de intereses, distanciamiento absoluto de afinidades políticas compartidas. Ello, no obstante, no significa que la desaparición de esos espacios deba ser la solución, sino, antes bien, quiere decir que dejar de disputarlos no es una opción, ni para las izquierdas partidistas-institucionales ni para las izquierdas sociales-ciudadanas.

*Ricardo Orozco, Internacionalista por la Universidad Nacional Autónoma de México,*  
*@r\_zco*

<https://razonypolitica.org>

[LEER EL ARTICULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ](#)

Fotografía: Alainet

**Fecha de creación**

2021/01/22