



## CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE CREAR ENTIDADES AUTÓNOMAS

Bernardo Oliveira Buta \*

### Resumen

La estructura del estado brasileño tiene una creación creciente de entidades autónomas, que incluye Ministerios Públicos, Defensas Públicas, tribunales de auditores, así como la posibilidad de autonomía de otros organismos, como el Banco Central, la Policía Federal y el Fiscal General Federal. Este ensayo teórico elabora proposiciones para arrojar luz sobre las siguientes preguntas: ¿Por qué los legisladores constituyentes crean entidades autónomas, independientes de la estructura de cualquiera de las tres ramas estatales, sin relación con el control legislativo o popular? ¿Cuáles serían las consecuencias de crear tales entidades? Las respuestas, en forma de proposiciones, incluyen la inseguridad de los actores políticos sobre situaciones futuras, el desempeño de las políticas públicas, así como los costos crecientes de cambiar políticas e instituciones.

**Palabras clave:** Delegación; Entidades autónomas; Gobernanza.

### Introducción

El orden constitucional vigente en Brasil establece, desde el origen, un Ministerio Público dotado de autonomía administrativa y funcional, la capacidad de preparar su propia propuesta presupuestaria e iniciar proyectos de ley que prevean la organización y el funcionamiento del organismo, así como la creación y extinción de sus cargos. Esta autonomía se extendió a las defensas públicas estatales, a través de la Enmienda Constitucional No. 45, de 2004 y las defensas públicas del Distrito Federal y de la Unión, a través de las enmiendas constitucionales No. 69, de 2012, y No. 74 de 2013, respectivamente (BRASIL, 2004, 2012, 2013).

Además de estos órganos que orbitan en la Judicatura, actualmente existen algunas propuestas para enmendar la constitución (PEC) en curso en la Cámara de Diputados con el objetivo de convertir los organismos públicos vinculados al Poder Ejecutivo en entidades autónomas sin subordinación jerárquica a ninguno de los poderes de la República. Se destaca PEC 82/2007, que tiene como objetivo atribuir autonomía y prerrogativas a los miembros del Fiscal Federal o de la Unión, la Fiscalía de la Hacienda Nacional, la Fiscalía General Federal, la Fiscalía de las autoridades, la Fiscalía de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios

---

\*Defensa Pública de la Unión/Servidor Público. Fundación Getúlio Vargas/Alumno de doctorado. E-mail: [bernardo.but@gmail.com](mailto:bernardo.but@gmail.com). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8936-3697>.

(BRASIL, 2007a); PEC 412/2009, que busca dotar a la Policía Federal de autonomía funcional y administrativa y de preparación de propuestas presupuestarias (BRASIL, 2009); y PEC 186/2007, que se ocupa de la autonomía de los órganos de administración tributaria de la Unión/Federal, los Estados, los Distritos Federales y los Municipios (BRASIL, 2007b).

No es raro que las entidades autónomas estén en la estructura del Estado. Al observar la base de datos de *Comparative Constitutions Project*<sup>1</sup>, destacan entidades de auditorías públicas, en la figura de recortes o consejos de auditorías, o de auditores generales. También se observan bancos centrales, consejos económicos y comisiones de servicio público. Este modelo de organización de entidades públicas implica una solución de gobernanza para la gestión de las políticas a cabo de estas entidades. Es una delegación en la que la autoridad de los órganos representativos se transfiere a instituciones que no son administradas por políticos electos. Esto plantea las siguientes preguntas: ¿por qué los legisladores constituyentes crean entidades autónomas, independientemente de la estructura de cualquiera de los tres poderes, no relacionados con el control legislativo o popular? ¿Cuáles serían las consecuencias de crear tales entidades?

En este ensayo teórico, las proposiciones se elaboran como posibles respuestas a estas preguntas. Estas propuestas son el resultado de un debate teórico con varios autores de una literatura que abarca estructuras de gobernanza democrática, que involucran el constitucionalismo y la delegación de poderes a entidades autónomas. Este ensayo contribuye a la literatura sobre el tema, ya que ofrece una forma institucional de explicar las causas de la delegación, que se explican principalmente en función de las expectativas de los actores políticos, así como arrojar luz sobre las consecuencias de la delegación. Además, ofrece una idea de poner en funcionamiento estas propuestas en futuras hipótesis de investigación empírica.

Además de esta introducción, el texto contiene otras tres secciones. La siguiente sección trata de las causas de la creación de entidades autónomas, en las que se presentan dos propuestas, discutidas en las subsecciones "Heterogeneidad de Actores", que aporta la primera propuesta, y "Rendimiento", donde se presenta la segunda. En la siguiente sección, las propuestas tratan de las consecuencias de la creación de entidades autónomas, y también se presentan en dos subsecciones "Modificación de Políticas Públicas" y "Expansión de Costos". La última sección del texto trae una conclusión y una propuesta del programa de investigación.

## **1. Causas de la creación de entidades autónomas**

Las entidades autónomas pueden ser conceptualizadas como instituciones estatales independientes cuyos líderes no son elegidos directamente por el pueblo y a los cuales se ha delegado autoridad sobre ciertos temas. La delegación se formaliza mediante un acto de derecho público, en el que los representantes electos transfieren la autoridad a las entidades autónomas.

---

<sup>1</sup> Información tomada de la base de datos del Comparative Constitutions Project (COMPARATIVE, 2019).

Hay una relación principal-agente involucrada en esta delegación. Los principales, en este caso, son los representantes electos, que crean las entidades autónomas y les delegan poder y autoridad. Los agentes, a su vez, son los que ejercen los poderes delegados, es decir, la burocracia vinculada a las entidades autónomas (SWEET; THATCHER, 2002).

Las causas comúnmente mencionadas en la literatura para motivar a la delegación implican principalmente una expectativa sobre los resultados de la delegación. Se cree que las entidades autónomas actuarían para aumentar la credibilidad del Estado en su compromiso con las políticas públicas (BACH, 2014). Estas entidades autónomas, porque tenían menos posibilidades de interferencia política, tendrían un desempeño más fiable (THATCHER, 2002). También se espera que los empleados de estas entidades autónomas desarrollen y empleen conocimientos técnicos para la formulación e implementación de las políticas públicas más apropiadas, reduciendo así la asimetría de la información (SWEET; THATCHER, 2002). Otra razón sería el aumento de la eficiencia en la respuesta a problemas específicos, que se basa en la creencia de que los expertos en los temas de las políticas delegadas actuarían de manera más eficiente que los políticos electos (VAN THIEL; YESILKAGIT, 2011; ECKERT, 2017). Por último, otra razón sería evitar asumir la culpa de las políticas impopulares (OVERMAN, 2016; ECKERT, 2017). En este caso, los representantes electos esperarían que las entidades autónomas asumieran la culpa de las políticas públicas impopulares, o de posibles errores en la gestión de las políticas públicas (SWEET; THATCHER, 2002).

Se observa que la literatura ha explicado las causas de la delegación de acuerdo con los resultados esperados. Este estudio, sin embargo, considera que las causas de la delegación están entrelazadas en el contexto institucional del sistema político, no sólo a la espera de los representantes electos con respecto a los resultados de esa delegación. En cuanto a los resultados esperados, las hipótesis publicadas en la literatura sólo pueden resumirse en una: un mejor desempeño de las políticas públicas, ya sea en términos de eficiencia, eficacia o efectividad.

### **1.1 Heterogeneidad de actores**

Para abordar el contexto institucional del sistema político, es importante destacar el contraste entre las democracias consensuales y mayoritarias. Con este fin, Lijphart (1999) estableció un modelo bidimensional, un modelo federativo-unitario y una ejecutivo-partidista. Por un lado, desde el punto de vista de la dimensión federativo-unitaria, un sistema consensuado se caracterizaría por una descentralización federativa; bicameralismo; rigidez constitucional; mayor poder de revisión judicial; e independencia del banco central. Desde la dimensión ejecutiva-partidista, las características y un sistema consensuado serían: una relación equilibrada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; proporcionalidad en la representación electoral;

pluralismo de grupos de interés; número de partidos con representación en el parlamento y control sobre los escaños legislativos (LIJPHART, 1999).

Por otra parte, un sistema mayoritario, desde la perspectiva de la dimensión federativa-unitaria, estaría relacionado con estados unitarios; unicamerales; con constituciones menos rígidas; menos poder de revisión judicial; y con los bancos centrales vinculados al gobierno. Con respecto a la dimensión ejecutivo-partidista, un sistema político mayoritario tendería a presentar el dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo; representación electoral mayoritaria; grupos de interés corporativistas; bipartidismo; y un grupo más pequeño de partidos con escaños legislativos (LIJPHART, 1999).

Los sistemas políticos consensuados tienen un mayor número de actores y puntos de veto, lo que tiende a ralentizar el proceso de toma de decisiones, además de hacerlo más costoso (KNIGHT, 2001). Los actores de veto son actores políticos capaces de ejercer el poder de veto sobre ciertos temas. Los puntos de veto, a su vez, son los mecanismos institucionales utilizados por estos actores para vetar ciertos temas. El Judicial, por ejemplo, puede constituir un punto de veto si es independiente y está facultado para juzgar la constitucionalidad de la legislación promulgada (COX; MCCUBBINS, 2001). En este caso, los actores de veto son las entidades capaces de provocar al Judicial sobre las cuestiones a vetar.

Los sistemas políticos con gran heterogeneidad de actores tienden a generar incertidumbres en cuanto a los grupos que mantendrán el control de la toma de decisiones en el futuro. En otras palabras, es factible que, con un mayor número de grupos de interés capaces de influir en la toma de decisiones, no existan grupos hegemónicos durante grandes períodos de tiempo. Teniendo en cuenta esta incertidumbre, es posible creer que los actores dominantes en el presente son reacios al riesgo, optando así por diseñar instituciones consensuadas (contramayoría) para hacer valer sus intereses, que incluye normas más estrictas para modificar la constitución, disposiciones constitucionales más detalladas, delegación de mayor poder al tribunal constitucional y la posibilidad de un mayor número de actores que provoquen a este tribunal (KNIGHT, 2001).

Por lo tanto, los sistemas políticos consensuados pueden deberse a contextos en los que existe una gran heterogeneidad de los actores políticos. En este sentido, las instituciones que comparten el poder tienden a ser más resistentes que las instituciones que recopilan poder. Una vez creadas, las instituciones pluralistas no se enfrentan a las mismas presiones de cambio que las instituciones mayoritarias; porque, con el tiempo, fomentan la aparición de un mayor número de actores interesados en su mantenimiento (NEGRETTO, 2012). Por lo tanto, es posible inferir que los sistemas políticos ampliamente consensuados con gran heterogeneidad de los actores formen parte de un círculo vicioso, en el que una coyuntura constituyente en la que hay varios grupos de interés capaces de influir en la toma de decisiones crea un sistema político consensuado que, a su vez, estimula el surgimiento de más actores capaces de vetar decisiones,

lo que alimenta la circunstancia inicial. Un ejemplo de ello ha sido la expansión del número de partidos políticos a lo largo del período democrático en Brasil, así como la expansión de actores capaces de cuestionar la constitucionalidad de las leyes ante la Suprema Corte Federal (RODRIGUES, 2019).

Esta vez, aquí está la primera propuesta sobre las razones para la creación de entidades autónomas:

**Proposición 1:** Los procesos constituyentes impregnados de heterogeneidad de actores influyen en la creación de nuevos actores y puntos de veto.

Elgie (2006) puso la incertidumbre política como posible causa para las delegaciones. Sin embargo, el autor entiende que la incertidumbre es inherente a la democracia, y no relaciona este factor con el tipo de sistema político. De hecho, siempre habrá incertidumbre sobre el futuro. Sin embargo, los argumentos aquí presentados son que existe una mayor incertidumbre en los sistemas políticos consensuados debido a la heterogeneidad de los actores y a la cantidad de puntos de veto. También se subraya que la incertidumbre no es la variable independiente de la relación prevista en la Proposición 1, sino el mecanismo que explicaría la correlación entre la heterogeneidad de los actores y la creación de nuevos actores y puntos de veto según la delegación.

## 1.2 Rendimiento

Teniendo en cuenta el mayor número de actores e intereses involucrados en la toma de decisiones en sistemas políticos consensuados, es necesario considerar el costo de transacción involucrado en la coordinación de estos actores para llegar a un consenso. Estos costos aumentan exponencialmente a medida que se expanden los actores pertinentes involucrados (HOOGHE); MARCAS, 2003). Por lo tanto, parece que existe una mayor dificultad para formular y modificar las políticas públicas en los sistemas consensuados. Las opciones para ciertos diseños institucionales, además de tener en cuenta los beneficios que ciertas normas constitucionales pueden proporcionar, también considerarían intereses comunes en el desempeño eficiente de estas instituciones (COX; MCCUBBINS, 2001; NEGRETTO, 2013)

Por lo tanto, la creación de entidades autónomas en Estados con sistemas políticos consensuados podría seguir dos lógicas distintas pero complementarias. Por un lado, seguiría una lógica cooperativa, con el interés común de que las políticas establecidas constitucionalmente sean efectivas. Por otro lado, habría una lógica de poder, teniendo en cuenta los beneficios políticos para ciertos grupos con la creación de instituciones autónomas (NEGRETTO, 2013). Así, desde un punto de vista cooperativo, las entidades autónomas darían lugar a políticas públicas más eficaces. Desde el punto de vista del poder, algunos actores ganarían más de la autonomía, especialmente los intereses privados o ciertos grupos.

Como refuerzo de la lógica cooperativa, es necesario destacar el deterioro de la legitimidad del Estado para la realización de las políticas públicas desde finales del siglo pasado. Los actores estatales son a menudo vistos como lentos y burocráticos. Las teorías de la gobernanza y la nueva gestión pública consolidan la idea de que la administración pública se ha aislado del resto de la sociedad y de las presiones económicas, lo que ha dado lugar a una administración pública negligente e ineficaz (PETERS; PIERRE, 1998). En esta perspectiva de desacreditar a las instituciones democráticas, es posible creer que las funciones que no podrían ser delegadas al sector privado tenderían a ser mejor desempeñadas por entidades autónomas, aisladas de disputas políticas y menos controladas. Además, las políticas públicas complejas tenderían a ser mejor implementadas por burocracias especializadas y con los recursos necesarios para su ejecución (VAN THIEL; YESILKAGIT, 2011; ECKERT, 2017).

En la práctica, es posible pensar que a la gente le gustaría construir instituciones con un nivel aislado de capacidad técnica. Siguiendo esta lógica, un buen nivel de armonización podría garantizar que las instituciones presenten, con el tiempo, los resultados que el pueblo desea (FEREJOHN, 2002). Es decir, la elección para la creación de entidades autónomas aisladas se definiría en función de los resultados esperados.

Además, las instituciones autónomas pueden funcionar como mecanismos de gobernanza del Estado. El Ministerio Público, por ejemplo, es responsable de activar el Judiciario cuando las políticas públicas no se aplican efectivamente. La Defensa Pública tiene un papel similar, pero con un enfoque en los ciudadanos vulnerables. Los tribunales de Auditores, a su vez, son responsables del control de las cuentas públicas en los diversos niveles federativos. En este sentido, tales instituciones son necesarias para que la delegación de la aplicación de las leyes hechas por los poderes Ejecutivo y Legislativo no se convierta en una renuncia a la responsabilidad de estos poderes.

Por lo tanto, existe la separación del poder entre varios actores con diferentes propósitos. Al delegar el poder a los actores con ambiciones contrarias, se pretende alentar a estos actores a regularse unos a otros, impidiéndoles aprovechar el poder que se les ha delegado (COX; MCCUBBINS, 2001). En este sentido, la creación de entidades autónomas estaría vinculada a un mayor nivel de gobernanza del Estado y, en consecuencia, a un mejor desempeño de las políticas públicas, lo que lleva a la siguiente propuesta:

**Proposición 2:** La creación de entidades autónomas procuraría garantizar el mejor desempeño de las políticas públicas determinadas constitucionalmente.

Cabe destacar que se trata de una hipótesis relacionada con la expectativa de los representantes electos con respecto a los resultados de las políticas públicas después de la delegación a entidades autónomas. Es decir, la delegación se produciría por una expectativa de un mejor desempeño, que puede no representar necesariamente una mejora efectiva en el desempeño de las políticas públicas delegadas. Sobre el tema, cabe mencionar que la sustitución

de los criterios políticos para la selección de los líderes por criterios basados en el mérito, que se produce en gran medida cuando se trata de entidades autónomas, puede conducir a una menor respuesta a los deseos políticos, perjudicando la correspondencia entre los resultados electorales y las políticas públicas. Con menos coincidencia entre los objetivos políticos y la gestión de políticas, el desempeño será consecuentemente menor, teniendo en cuenta que los criterios de evaluación cambian con respecto al cambio de preferencia política. Además, el proceso de reforma administrativa ha tendido a eliminar los controles de las burocracias, que se ha intensificado con el establecimiento de entidades públicas autónomas. Este tipo de cambio debilita los sistemas de responsabilización y puede conducir a la pérdida de rendimiento (PETERS; PIERRE, 2004).

## **2 Consecuencias de la creación de entidades autónomas**

### **2.1 Modificación de Políticas Públicas**

Un sistema político con múltiples puntos y actores de veto pueden conducir a dos situaciones distintas. Por un lado, la fragmentación del sistema político que combina mecanismos independientes de vigilancia y aplicación de la cooperación puede limitar la corrupción. Por otra parte, muchos puntos de veto pueden hacer que el sistema político sea susceptible al enriquecimiento de actores con capacidad de veto a expensas de los recursos públicos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

En el primer punto, se destaca que la creación de entidades autónomas puede funcionar como un mecanismo de gobernanza del Estado, evitando desviaciones. Las entidades creadas con ambiciones contramayoría funcionan como un punto de control independiente. Ejemplos de ello pueden ser los Tribunales de Auditorías, los Ministerios Públicos o incluso la Corte Constitucional. Según Cox y McCubbins (2001), busca no sólo la separación de poderes, sino también el establecimiento de normas que garanticen que las agencias importantes no estén controladas por un solo interés.

En cuanto al segundo punto, la creación de entidades autónomas aumenta el número de actores con poder de veto en el proceso de toma de decisiones, lo que conduce a un aumento de los costos de transacción para lograr el consenso necesario para la formulación o modificación de políticas. Esto causa mayores dificultades para cambiar las políticas públicas, pero un mayor compromiso con las políticas ya adoptadas (COX; MCCUBBINS, 2001). De hecho, varias fuentes de autoridad dan al *status quo* una ventaja mayor *status quo*, ya que implica que ningún grupo tiene poder absoluto. A menos que haya acuerdo entre las entidades con poder de veto, no se puede hacer nada (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Aunque este razonamiento es intuitivo, Negretto (2012) sugiere que las constituciones de países con sistemas partidistas fragmentados (donde hay muchos partidos políticos con representación en el parlamento), cuando son rígidos, tienen tasas de reemplazo más altas y,

cuando son flexibles, tienen tasas de enmienda más altas (NEGRETTO, 2012). Esto indica una mayor competencia por las reglas del juego en sistemas políticos consensuados, que tenderían a actuar en contra del razonamiento anterior. Es decir, en lugar de preservar el *status quo*, los sistemas consensuados conducirían a cambios más frecuentes en las reglas del juego.

En este caso, hay dos posibles resultados opuestos. Por un lado, habría un mayor número de actores interesados en mantener las reglas del juego y en las políticas públicas que les benefician. Por otro lado, el mayor número de actores tendería a expandir la competencia política, presionando la mutación constante de las reglas del juego y las políticas públicas de acuerdo con el grupo que domina la toma de decisiones en ciertos momentos. Sin embargo, es necesario decir que lo que definiría tales resultados no es sólo la cantidad de actores, sino su heterogeneidad. Es decir, los actores políticos con intereses contradictorios inducirían el cambio. Por otra parte, los actores políticos con intereses similares generarían estabilidad. Sin embargo, los actores de veto se crean con el objetivo de separación entre poder y propósito (COX; MCCUBBINS, 2001). Es decir, estos actores ya nacerían con propósitos contramayoritarios, lo que lleva a la siguiente proposición:

**Proposición 3:** Un mayor número de entidades autónomas implica mayores tasas de enmienda constitucional y modificación de las políticas públicas.

Sin embargo, hay una advertencia que hay que hacer. Los cambios constitucionales no deben abarcar todas y cada una de las disposiciones. Vale la pena recordar que es en interés de los actores políticos mantener los cimientos del sistema que los creó y les permite sobrevivir. Como dijo Arantes y Couto (2012), el proceso de enmienda constitucional tiende a ser más intenso en constituciones que tienen grandes cantidades de políticas públicas, como es el caso de la brasileña. En tales casos, se alienta al gobierno a modificar la Constitución para simplemente implementar su agenda política, que aumenta los costos de la formulación de políticas públicas (ARANTES; COUTO, 2012).

## 2.2 Aumento de costos

El aumento del número de entidades autónomas también genera una situación en la que, con un mayor número de actores capaces de hacer valer sus intereses, las políticas públicas tenderían a servir a los intereses privados, o grupos específicos (ROSE-ACKERMAN, 1999; COX; MCCUBBINS, 2001; TOMIC, 2018). Esto ocurriría como consecuencia de la negociación política entre los actores con poder de veto, ya que cada uno de estos actores es capaz de exigir pagos paralelos (COX; MCCUBBINS, 2001), incluso si está en forma de enmiendas a las políticas públicas, o recursos dirigidos a su electorado.

Además, hay que subrayar que el grado de autonomía más adecuado no permite a los burócratas aislarse de la sociedad hasta el punto de tomar decisiones en contradicción con las demandas sociales. Los contextos de gran autonomía, en los que la burocracia escapa al control

político, tienden a generar bajos niveles de rendimiento (FUKUYAMA, 2013). Es decir, a pesar de la sensación de que la creación de entidades autónomas causaría mejores resultados, el desequilibrio entre autonomía y control podría conducir a un peor rendimiento.

Vale la pena señalar que la representatividad lleva consigo valores significativos para una sociedad democrática. Un servicio público representativo tiende a ser más abierto y accesible para los ciudadanos comunes, lo que conduce a una mayor igualdad de oportunidades (MOSHER, 1968). Como se han creado en Brasil, las entidades autónomas están aisladas de la sociedad y no están relacionadas con el control democrático. En este caso, los agentes de toma de decisiones están distantes del pueblo y sus representantes directos, es decir, no son elegidos abiertamente por los representantes electos, sino que son elegidos sobre la base de criterios establecidos que restringen fuertemente la decisión de la autoridad que los designa<sup>2</sup>.

En este tema, también es importante destacar que el seguimiento directo y activo de las entidades autónomas por parte del Legislativo, además de ser costoso, no genera beneficios electorales. Por lo tanto, los legisladores optan por una supervisión más distante, a la espera de señales de que estas entidades autónomas están ejecutando indebidamente políticas delegadas. Esto permite a los políticos prestar atención a los temas que más importan a sus electores y reclamar crédito por los problemas resueltos (LUIPIA; MCCUBBINS, 2000). En resumen, el sistema de control del Legislativo sobre las entidades autónomas requiere la atención de los legisladores sólo cuando hay un problema sustantivo (WEINGAST, 1984).

En este sentido, teniendo en cuenta que los individuos tienden a ser oportunistas y auto interesados, la burocracia vinculada a entidades autónomas, lejos del control democrático, tendería a utilizar el poder que se le delega para su propio beneficio, lo que induciría el comportamiento fisiológico y, en consecuencia, mayores costos con su mantenimiento. Los gestores de entidades autónomas tenderían a mantener las políticas públicas funcionando en un nivel de eficiencia subóptimo, para que puedan maximizar sus intereses y minimizar los riesgos de las sanciones (TOMIC, 2018), afirmando sus propias agendas de afirmación institucional (ARANTES; MOREIRA, 2019). De ahí la siguiente propuesta:

**Proposición 4:** Las entidades autónomas conllevan costos más elevados para el Estado.

Esto tendería a ser aún más relevante en los casos en que la creación de entidades autónomas implica una delegación de poder muy amplia, de modo que los representantes electos pierdan el control sobre los burócratas. En tales casos, la delegación se convierte en abdicación (LUIPIA; MCCUBBINS, 2000). Esta incapacidad de control permite a los agentes tomar decisiones que maximicen sus intereses, implicando no sólo beneficios en efectivo, sino también beneficios derivados de aspectos no pecuniarios, por ejemplo, lujo en instalaciones

---

<sup>2</sup> Ejemplos de esto se pueden ver en la Ley Complementaria 80/1994, que organiza la Defensa Pública. El jefe de la institución es nombrado por el Jefe del Poder Ejecutivo entre los defensores enumerados en una triple lista formada por el voto de los demás miembros de la carrera de defensor público.

físicas en el lugar de trabajo y bajo nivel de disciplina de agentes (JENSEN; MECKLING, 2008).

### **Conclusión**

Este ensayo teórico tenía como objetivo elaborar propuestas sobre las razones que llevan a los legisladores constituyentes a crear entidades autónomas no relacionadas con el control legislativo o popular, así como las consecuencias de la creación de estas entidades. Cabe destacar que las cuatro propuestas presentadas no aportan una lista exhaustiva de posibles respuestas a las preguntas iniciales, sino que son un intento de arrojar luz sobre el fenómeno actual de la creación de entidades autónomas.

Las propuestas se basan en la suposición de que los sistemas políticos consensuados están impregnados por un gran número de actores políticos con intereses diversos. En cuanto a las razones por las que los legisladores crean entidades autónomas, se argumenta que la heterogeneidad de los actores políticos involucrados en los procesos constituyentes crea incertidumbre sobre los grupos políticos hegemónicos en el futuro, lo que fomenta la creación de instituciones consensuadas. Estas instituciones también fomentan la creación de nuevos actores políticos, en un círculo vicioso, ampliando el número de entidades autónomas. La propuesta inicialmente colocada parte de la premisa de que la causa principal de la creación de entidades autónomas reside precisamente en las instituciones que definen el funcionamiento del sistema político: 1) Los procesos constituyentes impregnados de heterogeneidad de actores influyen en la creación de nuevos actores y puntos de veto.

Como consecuencia de la heterogeneidad de los actores e intereses, existe una mayor lentitud en el proceso de toma de decisiones y los mayores costos involucrados en la creación de consenso para tales decisiones. Además, el deterioro de la legitimidad del Estado y la necesidad de políticas públicas más eficaces permiten inferir que la creación de entidades autónomas procuraría garantizar el mejor desempeño de las políticas públicas determinadas constitucionalmente, la Proposición 2.

Las Proposiciones 3 y 4 están relacionadas con las consecuencias de la creación de entidades autónomas. El argumento considera que la mayor heterogeneidad de los actores políticos involucrados en la toma de decisiones conduce a un mayor nivel de conflicto y a mayores costos de transacción para lograr un consenso. Así, las propuestas planteadas son: 3) un mayor número de entidades autónomas implica menores tasas de modificación constitucional y modificación de las políticas públicas; y 4) las entidades autónomas conllevan costos más elevados para el Estado.

Se necesitarían estudios empíricos para poner a prueba esas propuestas. Por lo tanto, la base de datos del *Comparative Constitutions Project* puede ser de gran valor, ya que tiene una gran cantidad de variables sobre numerosas constituciones en vigor o ya suplantadas.

Específicamente con respecto a las entidades autónomas, esta base de datos dispone de información valiosa sobre la existencia de entidades con autonomía constitucionalmente determinada.

Algunas propuestas podrían abordarse a través de estudios cuantitativos. La primera propuesta, por ejemplo, podría confirmarse a través de un estudio que correlaciona el número de partidos políticos en el Congreso con el número de entidades autónomas. La tercera propuesta podría ser probada por la correlación entre el número de entidades autónomas y la tasa de enmienda constitucional. En la cuarta propuesta, sería interesante correlacionar los datos sobre el número de entidades autónomas y el gasto de gobierno de cada país. La segunda propuesta, a su vez, podría ser probada a través de análisis cualitativos de las motivaciones enumeradas por los parlamentarios en las propuestas de enmiendas constitucionales o en las secciones en las que se deliberaron estas propuestas.

## Referencias

- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constitutionalizing Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and its Impact on Governance. *In*: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. **New Constitutionalism in Latin America: promises and practices**. Farnham: Ashgate Publishing, 2012. p. 203-222.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762019000100097&tIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100097&tIng=pt). Acceso el: 4 jun. 2019.
- BACH, T. The autonomy of government agencies in Germany and Norway: explaining variation in management autonomy across countries and agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 80, n. 2, p. 341-361, 2014. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852313514527>. Acceso el: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 82 de 2007**. Acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=354302>. Acceso el: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 186 de 2007**. Acrescenta os §§ 13 e 14 ao art. 37 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375821>. Acceso el: 4 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 412 de 2009**. Altera o § 1° do art. 144 da Constituição Federal, dispendo sobre a organização da Polícia Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=453251>. Acceso el: 4 jun. 2019.
- BRASIL. **Emenda à Constituição n° 45 de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5°, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acceso el: 4 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda à Constituição n° 69 de 2012**. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm). Acesso el: 4 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda à Constituição n° 74 de 2013**. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm). Acesso el: 4 jun. 2019.

COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. **Informing constitutional design**. [S.l.]: Comparative Constitutions Project, 2019. Disponível em: <http://comparativeconstitutionsproject.org/>. Acesso el: 20 sept. 2019.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 31-96.

ECKERT, S. Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals. **Regulation and Governance**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 177-191, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12137>. Acesso el: 20 sept. 2019.

ELGIE, R. Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 207-227, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00312.x>. Acesso el: 20 sept. 2019.

FEREJOHN, J. E. Constitutional Review in the Global Context. **Legislation and Public Policy**, [s.l.], v. 6, n. 49, p. 49-59, 2002. Disponível em: <https://www.nyuujpp.org/wp-content/uploads/2012/11/John-E-Ferejohn-Constitutional-Review-in-the-Global-Context.pdf>. Acesso el: 20 sept. 2019.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12035>. Acesso el: 20 sept. 2019.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 97, n. 2, p. 233-243, May 2003. Disponível em: [http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks\\_unravelingcentralstate.apsr\\_.2003.pdf](http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hoghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf). Acesso el: 20 sept. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87-125, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso el: 20 sept. 2019.

KNIGHT, J. Institutionalizing Constitutional Interpretation. *In*: FEREJOHN, J.; RAKOVE, J. N.; RILEY, J. **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 361-391.

LIJPHART, A. The Two-Dimensional Conceptual Map of Democracy. *In*: LIJPHART, A. **Patterns of Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1999. p. 243-257.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M.. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. **European Journal of Political Research**, [s.l.], v. 37, p. 291–307, 2000. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007068904236>. Acceso el: 20 sept. 2019.

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service**. New York: Oxford University Press, 1968.

NEGRETTO, G. L. Toward a Theory of Formal Constitutional Change: mechanisms of constitutional adaptation in Latin America. In: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. **New Constitutionalism in Latin America: promises and practices**. Farnham: Ashgate Publishing, 2012. p. 51-72.

NEGRETTO, G. L. A Two-Level Theory of Constitutional Choice. In: NEGRETTO, G. L. **Making Constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 43-70.

OVERMAN, S. Autonomous Agencies, Happy Citizens? Challenging the Satisfaction Claim. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [s.l.], v. 30, n. 2, p. 211–227, 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12207>. Acceso el: 20 sept. 2019.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 223-243, Apr. 1998. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>. Acceso el: 20 sept. 2019.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control**. London: Routledge, 2004. p. 1-13.

RODRIGUES, T. C. M. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 123-160, 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220192805>. Acceso el: 20 sept. 2019.

ROSE-ACKERMAN, S. Controlling Political Power. In: ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 143-174.

SWEET, A. S.; THATCHER, M. Theory and Practice of Delegation to NonMajoritarian Institutions. **West European Politics**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/713601583>. Acceso el: 20 sept. 2019.

THATCHER, M. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. **Journal of European Public Policy**, [s.l.], v. 9, n. 6, p. 954–972, 2002. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176022000046445>. Acceso el: 20 sept. 2019.

TOMIC, S. Legal independence vs. leaders' reputation: exploring drivers of ethics commissions' conduct in new democracies. **Public Administration**, [s.l.], v. 96, n. 3, p. 1–17, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12411>. Acceso el: 20 sept. 2019.

VAN THIEL, S.; YESILKAGIT, K. Good Neighbours or Distant Friends? **Public Management Review**, [s.l.], v. 13, n. 6, p. 783-802, 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>. Acceso el: 20 sept. 2019.

WEINGAST, B. R. The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). **Public Choice**, New York, v. 44, n.1, p. 147-191, 1984. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00124821>. Acceso el: 20 sept. 2019.

Artículo presentado el: 2019-09-07

Nuevamente presentado el: 2019-09-19

Artículo aceptado para publicación el: 2020-01-14