

La cooptación de los «no elegidos»: instituciones no responsables y el proceso de deterioro democrático hacia la autocratización

Salvador Mayordomo Hernández

Universidad Miguel Hernández de Elche

salvador.mayordomo@goumh.umh.es

Biografía

Doctorando del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Es Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad de Murcia, Máster Universitario en Análisis Político Aplicado por la Universidad de Murcia, Especialidad en Comunicación Política. La investigación de su tesis versa sobre los regímenes autocráticos y su supervivencia.

Resumen

La ponencia analiza el rol de las instituciones no responsables o instituciones no mayoritarias (NMI por sus siglas en inglés de Non-Majoritarian Institutions) en la “tercera ola” de autocratización, caracterizada por procesos de deterioro democrático incrementales y de naturaleza legalista. Si bien las NMI —como los tribunales constitucionales, bancos centrales y agencias reguladoras— encuentran su justificación funcional en la pericia técnica y la credibilidad a largo plazo, su carencia de un mandato electoral directo las hace vulnerables a la captura bajo la estrategia del “legalismo autocrático”. Creemos que los líderes autocratizadores no buscan eliminar estas entidades, sino cooptarlas para validar la centralización del poder ejecutivo y neutralizar el disenso bajo una apariencia de pluralismo legal. Mediante el estudio de caso de Turquía, se ilustra cómo la captura del Consejo de Jueces y Fiscales (HSK) y del Consejo Electoral Supremo (YSK) permitió inclinar el campo de juego electoral y deslegitimar a la oposición. Al evaluar la erosión de la rendición de cuentas horizontal y diagonal, el trabajo presenta que la degradación de las NMI podría ser una fase precursora en el tránsito hacia la autocracia. Finalmente, se propone el concepto de “anclaje democrático” como marco para diseñar reformas administrativas que integren transparencia y participación, blindando la legitimidad técnica frente a derivas iliberales.

Palabras clave: Autocratización, legalismo autocrático, instituciones no mayoritarias, rendición de cuentas, Turquía.

1. Introducción

La tercera ola de autocratización ha transformado la manera en que las democracias declinan. Frente al golpe de Estado clásico, los procesos contemporáneos de deterioro democrático son incrementales, graduales y de naturaleza legalista: avanzan mediante reformas constitucionales, leyes y decisiones administrativas adoptadas por actores que, formalmente, conservan todas sus credenciales democráticas (Lührmann y Lindberg, 2019). Este cambio de patrón ha desplazado la atención de la literatura comparada desde la ruptura violenta hacia los mecanismos institucionales de la erosión democrática (Levitsky y Way, 2024).

Dentro de ese repertorio, un tipo de institución resulta estratégicamente decisivo y, sin embargo, ha recibido una atención comparativamente menor: las instituciones no mayoritarias (NMI) o instituciones no responsables. Nos referimos con ello a los tribunales constitucionales, los consejos de la judicatura, los órganos de administración electoral, los bancos centrales y las agencias reguladoras independientes: entidades que ejercen autoridad pública sin mandato electoral directo y cuya justificación descansa en la pericia técnica y en la credibilidad a largo plazo (Thatcher y Stone Sweet, 2002). Esa misma justificación, ajena al circuito electoral, constituye su principal atractivo para los autocratizadores y, al mismo tiempo, su mayor vulnerabilidad.

El trabajo parte de dos preguntas: ¿Qué papel desempeñan las NMI en el tránsito hacia la autocracia? y ¿Por qué los líderes autocratizadores, en lugar de eliminar estas entidades, prefieren cooptarlas? Nuestra tesis es que la cooptación, y no la abolición, es la estrategia racional del legalismo autocrático: las NMI capturadas aportan la apariencia de pluralismo legal y la validación técnica que el nuevo poder necesita para centralizar la autoridad ejecutiva y deslegitimar a la oposición. De este argumento se sigue una implicación de mayor alcance: la degradación de las NMI no es un daño colateral del deterioro democrático, sino una fase precursora, observable y temprana, del tránsito hacia la autocracia.

Tras reconstruir la lógica de la delegación en NMI y su déficit congénito de legitimidad (sección 2) y situar la captura de estas instituciones dentro del repertorio del legalismo autocrático, mostrando con evidencia comparada que el patrón dominante es la cooptación, no la supresión (sección 3), el trabajo examina el caso de Turquía, donde la captura del Consejo de Jueces y Fiscales (HSK) y del Consejo Electoral Supremo (YSK) permitió inclinar el campo de juego electoral (sección 4). A partir de ahí se extraen las implicaciones para la rendición de cuentas horizontal y diagonal y se propone el concepto de «anclaje democrático»

como marco para el diseño de reformas que blinden la legitimidad técnica de estas instituciones frente a derivas iliberales (secciones 5 y 6). Las conclusiones cierran con una síntesis y una agenda de investigación.

2. Las instituciones no mayoritarias: delegación, legitimidad y vulnerabilidad

Las NMI son instituciones que ejercen autoridad pública «a distancia» de la política electoral: poseen personalidad jurídica propia, un mandato especificado y una posición formalmente independiente del ciclo mayoritario (Thatcher y Stone Sweet, 2002). Durante las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos de Europa occidental delegaron en ellas poderes que antes residían en los ministerios: política monetaria, regulación de mercados, control de constitucionalidad, administración electoral. Supuso una transformación notable de la posición de los responsables políticos electos (Thatcher y Stone Sweet, 2002).

La justificación de esta delegación es funcional. Desde la economía política de la regulación, la delegación en órganos independientes resuelve dilemas de compromiso creíble: un gobierno que quiere señalar estabilidad macroeconómica o respeto a las reglas de juego delega en un agente aislado de sus propias tentaciones de corto plazo; el caso más claro es el del banco central independiente frente al problema de la inconsistencia temporal (Majone, 2001). En el registro jurídico, la justificación es epistémica: ciertas decisiones exigen una pericia técnica que el proceso mayoritario no garantiza. En ambos casos, la NMI vale porque *no* es elegida.

Pero lo que se gana en credibilidad se paga en legitimidad. La formulación clásica sigue siendo la de Majone (1999): los políticos democráticamente elegidos pueden delegar poder en instituciones sustraídas a su control directo, «pero no pueden delegar su legitimidad».¹ Las NMI carecen del ancla electoral que sostiene a las instituciones mayoritarias y deben construir su legitimidad por otras vías: la calidad técnica de sus decisiones (legitimidad de output), la calidad de sus procedimientos (throughput) o, más raramente, la participación ciudadana en su gobernanza (input). Esta legitimidad «prestada» es estructuralmente frágil: depende de la reputación acumulada, no de un mandato renovable. A esa fragilidad se suma una crítica democrática conocida y en parte fundada: las NMI sustraen decisiones de gran alcance al control de los electos y, a menudo, las

¹ En el original: «democratically elected politicians can delegate power to institutions removed from their direct control, “but they cannot delegate their legitimacy”» (Majone, 1999).

adoptan lejos del debate público. Conviene retener, sin embargo, lo que esa crítica revela en la dirección contraria: si la legitimidad de estas instituciones depende de su reputación técnica, atacar esa reputación o controlar sus nombramientos basta para desmontarlas sin necesidad de tocarlas.

El carácter político de la delegación es esencial para entender su reverso. Thatcher y Stone Sweet (2002) mostraron tempranamente que las explicaciones puramente funcionales son insuficientes: la decisión de delegar responde también a intereses, procesos de isomorfismo institucional y herencias históricas. La delegación redistribuye poder, y esa redistribución genera resistencias. La cuestión empírica que abre esta literatura es, entonces, qué ocurre cuando los principales (los políticos electos) dejan de estar satisfechos con sus agentes.

La respuesta más reciente a esa pregunta es decisiva. En su revisión sistemática de la politización y la de-delegación, Thatcher, Stone Sweet y Rangoni (2023) documentan un hallazgo que contradice las expectativas más pesimistas de la literatura sobre «el auge de los no elegidos»: incluso bajo politización intensa, los gobiernos apenas introducen reversiones formales, amplias y duraderas de la delegación. En lugar de abolir las NMI, los políticos prefieren modos alternativos de control: aplican al máximo los controles existentes, manipulan los nombramientos, ignoran las decisiones que les incomodan o estrangulan financieramente a la institución (Thatcher, Stone Sweet y Rangoni, 2023). Las NMI rara vez mueren; son domesticadas. Este es el espacio de oportunidad que explota el legalismo autocrático.

3. Legalismo autocrático y cooptación de las NMI en la tercera ola

El concepto de legalismo autocrático, acuñado por Scheppele (2018), describe la estrategia por la cual autócratas elegidos democráticamente emplean su propio mandato para aprobar reformas legales que desmontan los contrapesos del poder ejecutivo, limitan los desafíos a su gobierno y debilitan las instituciones de rendición de cuentas del Estado democrático.² La clave del concepto reside en su paradoja: la ley, la gramática misma del constitucionalismo, se convierte en el vehículo de la des-democratización. El legalismo autocrático es el correlato de lo que Bermeo (2016) denominó *executive aggrandizement*: la erosión pieza a pieza de

² En el original: los autócratas «use their democratic mandates to launch legal reforms that remove the checks on executive power, limit the challenges to their rule, and undermine the crucial accountability institutions of a democratic state» (Scheppele, 2018).

los frenos al Ejecutivo por parte de ejecutivos electos, sin las imágenes clásicas del golpe.

En ese repertorio, la literatura reciente permite distinguir analíticamente dos familias de tácticas. Wintergerst (2025) propone un «modelo de expansión autocrática» que separa la «captura institucional» (patronazgo, nombramientos partidistas, manipulación legal de la composición y competencias de los órganos de control) del «silenciamiento social» (leyes de excepción, censura, violencia selectiva contra disidentes, ...). Las NMI son el blanco privilegiado de la primera familia: capturar un tribunal o un órgano electoral no produce mártires ni imágenes de represión, y suele presentarse como una reforma técnica de gobernanza.

La evidencia comparada de los últimos años confirma que el patrón dominante es, efectivamente, cooptar antes que eliminar. En Serbia, Milačić (2024) documenta cómo la «captura legislativa» del parlamento (el control de su capacidad de nombramiento) fue la puerta de entrada para la captura sucesiva de las demás instituciones democráticas, sin necesidad de abolir ninguna. En Georgia, el partido Georgian Dream erosionó progresivamente la integridad de las instituciones estatales independientes y el estado de derecho mientras mantenía en pie su arquitectura formal (Fluri y Patariaia, 2024). En Hungría y Polonia, los ejecutivos han ejercido control sobre las judicaturas mediante la politización de los consejos judiciales y los nombramientos, antes que mediante la supresión de los tribunales (Gyöngyi, 2024; Solska, 2025). En Venezuela, Garoupa, Rosales y Spruk (2026) muestran que la captura judicial opera como un «vaciamiento institucional» sistemático: los tribunales siguen f, la constitución sigue vigente y las elecciones se siguen celebrando, pero la capacidad de esas instituciones para constreñir al poder político se ha desvanecido. En Indonesia, la reforma de 2024 que eliminó el límite al número de ministerios fue descrita por la doctrina como un caso de «legalismo autocrático»: la ley, utilizada no para limitar el poder ejecutivo, sino para legitimar su expansión (Mietzner, 2025).

¿Por qué conservar la fachada? Porque lo que el Ejecutivo necesita no es la institución en sí, sino su apariencia de independencia: una institución capturada pero operativa le permite invocar su aval técnico, presentar sus decisiones como resultado de un proceso plural y atribuir a órganos «independientes» la responsabilidad de resultados políticamente convenientes. La literatura más reciente ha conceptualizado este fenómeno como «gobernanza simbólica»: el mantenimiento de las formas legales mientras se excluye sistemáticamente la participación y la rendición de cuentas (Brown, 2025). En la misma dirección, el

análisis de (Svolik et al, 2023) en *Journal of Democracy* sobre el retorno de la dictadura define el retroceso democrático contemporáneo como un asalto paulatino al estado de derecho y a la equidad electoral, combinado con el esfuerzo por capturar el sistema judicial y las agencias estatales para subordinarlas al Ejecutivo.³ La diferencia entre una NMI independiente y una capturada no siempre es visible en el organigrama: es visible en los nombramientos, en las decisiones y, sobre todo, en quién paga el coste de disentir.

El último eslabón del mecanismo es electoral. ¿Por qué los votantes toleran la captura de las instituciones que deberían protegerlos? La investigación de Svolik y colaboradores ofrece una respuesta sólida: los ciudadanos son «primero partidistas y después demócratas».⁴ En experimentos realizados en siete países europeos, la disposición a castigar a un candidato que viola normas democráticas cae drásticamente cuando el candidato pertenece al propio bando, especialmente entre el electorado de la derecha iliberal y entre los desmovilizados (Svolik et al., 2023). No obstante, la sanción electoral no desaparece del todo: en *World Politics*, Svolik (2023) muestra, con experimentos y con el cuasi-experimento de la repetición de las elecciones municipales de Estambul de 2019, que el cambio de voto y la reacción ciudadana pueden frenar las tendencias autoritarias cuando la alternativa es visible y creíble. La captura de las NMI no es, por tanto, un proceso sin resistencia; es un proceso que explota la asimetría entre el corto plazo electoral y el largo plazo institucional.

4. Turquía: la cooptación del HSK y del YSK

4.1. Trayectoria institucional

Turquía es un caso particularmente claro de la secuencia que acabamos de describir. La literatura sobre el caso documentó tempranamente una «doble transición»: el fin de la democracia tutelada por el establishment kemalista-militar y, sobre sus ruinas, la emergencia de un régimen de autoritarismo competitivo bajo el AKP (Esen y Gumuscu, 2016). Lo que aquí interesa es el instrumento de esa segunda transición: no la violencia, sino la reforma institucional. Las enmiendas constitucionales de 2010, que rediseñaron la composición del Tribunal Constitucional y del Consejo de Jueces y Fiscales (HSK), se presentaron como una democratización frente al tutelaje militar y sentaron, en realidad, la base legal de

³ En el original: «a creeping assault on the rule of law and the fairness of elections, combined with efforts to capture the judicial system and state agencies to subjugate them to the executive power» (Ekiert y Dasanaike, 2024).

⁴ En el original: «party supporters first and democrats second» (Svolik et al., 2023).

la captura posterior (Esen, 2025). La reforma constitucional de 2017, que instauró el sistema presidencialista, completó la arquitectura: el presidente pasó a nombrar a doce de los quince jueces del Tribunal Constitucional y obtuvo el control decisivo sobre la composición del HSK. El resultado, en la caracterización de la literatura más reciente, es un dominio neopatrimonial ejercido *a través de* instituciones formales, no contra ellas (Bektas, 2025).

4.2. La captura del Consejo de Jueces y Fiscales (HSK)

El HSK es el órgano encargado de los nombramientos, ascensos, traslados y disciplina de jueces y fiscales: quien controla el HSK controla, a medio plazo, toda la judicatura. Bajo el arreglo de 2017, el presidente nombra directamente a cuatro de sus trece miembros, el ministro de Justicia y su viceministro participan *ex officio* y los siete restantes son elegidos por un parlamento dominado por la coalición gobernante; ningún miembro es elegido por sus pares judiciales. La Comisión de Venecia (2024) concluyó que este diseño otorga al Ejecutivo «el control completo del órgano que debería garantizar la independencia del poder judicial».⁵

La captura fue secuencial y respondió a coyunturas precisas. Tras las investigaciones de corrupción del 17 y 25 de diciembre de 2013, que alcanzaron al círculo del primer ministro Erdoğan, el gobierno reaccionó purgando a los fiscales y jueces implicados y promoviendo una organización judicial afín (la Plataforma de Unidad Judicial, luego Asociación de Unidad Judicial, YBD/AJU), que ganó las elecciones al HSK de octubre de 2014 y pasó a dominar los nombramientos. Tras el golpe fallido de julio de 2016, la respuesta gubernamental despejó cualquier resistencia: más de cuatro mil jueces y fiscales fueron destituidos en purgas masivas y sustituidos por cuadros leales (Esen, 2025; Stockholm Center for Freedom, 2023). El efecto sobre la independencia judicial fue inmediato y medible: el índice de restricciones judiciales al Ejecutivo de V-Dem se desplomó de 0,722 en 2010 a 0,315 en 2016 y a 0,135 en 2017 (V-Dem, 2026; véase el Gráfico 1). La Comisión de Venecia (2024) advirtió que el sistema resultante genera «un clima de miedo entre jueces y fiscales» y erosiona la confianza pública en la justicia.

4.3. La captura del Consejo Electoral Supremo (YSK) y el campo de juego

La captura del YSK, el órgano que administra y valida las elecciones, convirtió la ventaja institucional en ventaja electoral. Su decisión de marzo de 2019 de anular

⁵ En el original: «gives the executive complete control over the body that is supposed to guarantee the independence of the judiciary» (Comisión de Venecia, 2024, citado en Stockholm Center for Freedom).

la elección a la alcaldía de Estambul, ganada por la oposición, fue el episodio más visible: la repetición de junio volvió a ganarla la oposición, esta vez con mayor margen, lo que limitó el daño y, paradójicamente, ofreció a la ciencia política un cuasi-experimento de sanción electoral (Svolik, 2023). La reforma de la ley electoral de 2022, que rebajó el umbral nacional del 10 % al 7 % y alteró el reparto de escaños, se interpretó ampliamente como un ajuste estratégico del campo de juego en beneficio de la coalición gobernante. Las elecciones generales de 2023 fueron calificadas por los observadores internacionales como «libres pero no justas», señalando la falta de independencia del YSK, la desigualdad en el acceso a los medios y el uso partidista de recursos estatales. En los datos de V-Dem, el índice de elecciones libres y justas de Turquía, que en 2003 alcanzaba 0,909, cayó a 0,465 en 2016 y a 0,400 en 2023, con una tímida recuperación hasta 0,407 en 2024 (V-Dem, 2026; Gráfico 1).

4.4. Consecuencias sistémicas

La cooptación de ambas instituciones produjo efectos que trascienden lo electoral. En el plano constitucional, los casos de Can Atalay (2023–2024) y Osman Kavala ilustran el colapso de la autoridad judicial: el Tribunal Constitucional ordenó la liberación del diputado Atalay, los tribunales inferiores y la Corte de Casación se negaron a cumplirla, esta última declaró la sentencia constitucional «sin valor jurídico» y el parlamento le retiró el escaño. En el presupuestario, la autocratización centralizó la autoridad fiscal en el Ejecutivo, desplazó el gasto hacia la presidencia y redujo el papel del parlamento en la aprobación presupuestaria (Kimya y Savage, 2025). El resultado agregado es conocido: Turquía ocupaba en 2023 el puesto 117 de 142 países en el Rule of Law Index del World Justice Project, con puntuaciones especialmente bajas en derechos fundamentales y límites al poder gubernamental.

4.5. Evidencia empírica: la secuencia de la captura

El Gráfico 1 presenta la evolución de los dos indicadores de V-Dem directamente implicados en el argumento: las restricciones judiciales al Ejecutivo (v2x_jucon) y las elecciones libres y justas (v2xel_frefair), para el período 2002–2024. La lectura es clara en términos de secuencia: el indicador judicial comienza a erosionarse tras la reforma constitucional de 2010, se colapsa con las purgas de 2016–2017 y permanece en mínimos; el indicador electoral resiste durante años y solo registra su deterioro sostenido más tarde. Esta secuencia, primero la captura judicial y después la degradación electoral, es la que cabe esperar si la tesis de la fase precursora es correcta, y coincide con el análisis comparado de Nakai (2023), que

documenta con datos de V-Dem cómo en Turquía el debilitamiento del control judicial sobre el Ejecutivo precedió al deterioro de la limpieza electoral.

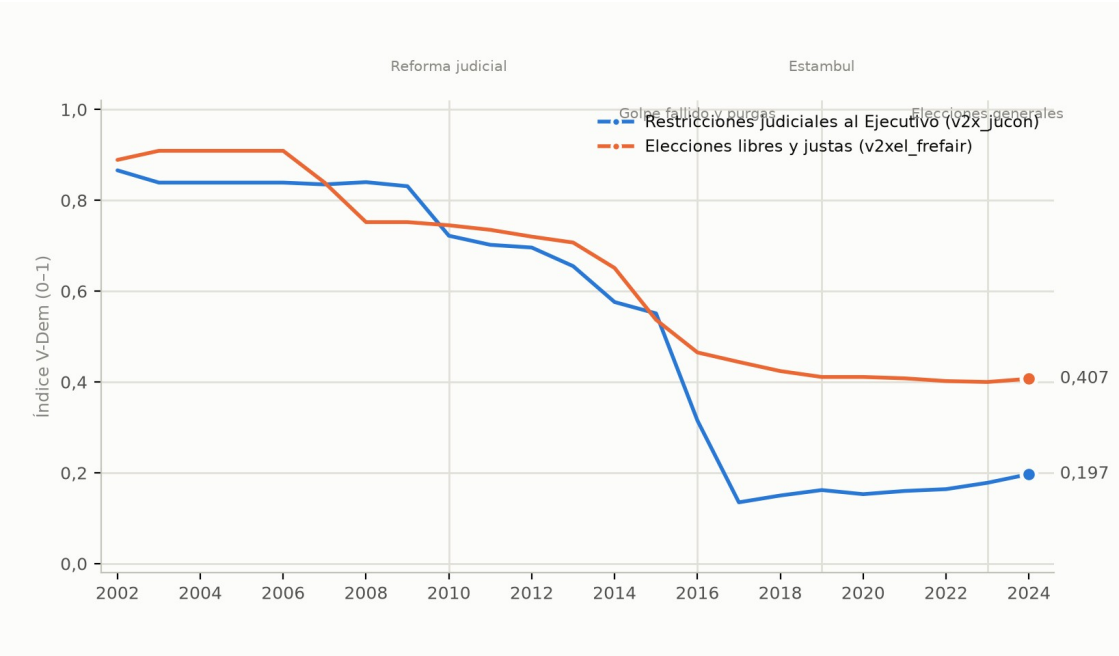


Gráfico 1: Restricciones judiciales al Ejecutivo (v2x_jucon) y elecciones libres y justas (v2xel_frefair) en Turquía, 2002–2024

Gráfico 1. Restricciones judiciales al Ejecutivo y elecciones libres y justas en Turquía, 2002–2024. Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem (2026) procesados por Our World in Data.

Tabla 1. Hitos de la cooptación de las NMI en Turquía, 2010–2024

Año	Hito
2010	Reforma constitucional: nueva composición del Tribunal Constitucional y del HSK, la base legal de la captura posterior (Esen, 2025)
2013–2014	Investigaciones de corrupción del 17–25 de diciembre; purga de fiscales; la red YBD/AJU gana las elecciones al HSK (octubre de 2014)
2016	Golpe fallido de julio: más de 4.000 jueces y fiscales destituidos; v2x_jucon cae de 0,315 (2016) a 0,135 (2017)

Año	Hito
	(Stockholm Center for Freedom, 2023; V-Dem, 2026)
2017	Reforma constitucional: sistema presidencialista; el presidente nombra 12 de 15 jueces del Tribunal Constitucional y controla el HSK
2019	El YSK anula la elección municipal de Estambul (marzo); la oposición vuelve a ganar en junio: cuasi-experimento de sanción electoral (Svolik, 2023)
2022	Reforma de la ley electoral: umbral rebajado al 7 % y nuevo reparto de escaños
2023	Elecciones generales «libres pero no justas»; v2xel_frefair en mínimos (0,400) (V-Dem, 2026)
2023–2024	Casos Can Atalay y Osman Kavala: la Corte de Casación desautoriza al Tribunal Constitucional; la Comisión de Venecia (2024) dictamina el control ejecutivo «completo» del HSK

El caso turco ilustra, así, el mecanismo completo: la captura de las NMI no fue un episodio de represión abierta, sino una secuencia legal-administrativa (reformas, nombramientos, purgas disciplinarias) que conservó la apariencia de pluralismo legal mientras vaciaba de contenido a los órganos de control. Y su consecuencia más profunda fue desactivar los dos circuitos de rendición de cuentas que examinamos a continuación.

5. La erosión de la rendición de cuentas horizontal y diagonal

La teoría de la rendición de cuentas distingue tradicionalmente tres circuitos: el vertical (los ciudadanos sancionan a los gobernantes mediante el voto), el horizontal (las agencias estatales se controlan mutuamente) y el diagonal (los medios y la sociedad civil supervisan a los poderes, a menudo apoyándose en instituciones estatales de control) (O'Donnell, 1998; Ferraz y Finan, 2025). Las NMI ocupan una posición singular en esta arquitectura: son, a la vez, sujetos y objetos de la rendición de cuentas horizontal.

Son objetos, en la medida en que la delegación las somete a controles de los principales (informes, presupuestos, auditorías). Pero son, sobre todo, sujetos: el tribunal constitucional que anula una ley, el órgano electoral que valida unos comicios, el banco central que resiste una orden de financiar el déficit. La rendición de cuentas horizontal no funciona como una cadena, sino como una red (O'Donnell, 1998): cada agencia vigila y es vigilada por otras. La captura de una NMI no solo elimina un vigilante; desconecta nodos enteros de la red. El daño es doble: la NMI capturada deja de emitir señales fiables y, lo que es peor, sigue emitiendo señales que lo parecen. Un órgano electoral que valida un resultado amañado no es un testigo mudo, sino un testigo que certifica. Cuando el HSK deja de disciplinar a los jueces y el YSK deja de arbitrar los comicios, los demás contrapesos (el parlamento, la prensa, la oposición) pierden a la vez su aliado institucional y su señal de referencia.

La erosión se propaga entonces al circuito diagonal. Ferraz y Finan (2025) sostienen que las instituciones de rendición de cuentas rara vez fallan por sí solas: son activamente socavadas por actores que buscan preservar rentas y atrincherar poder, en un ciclo que debilita a la vez la competencia electoral, la independencia judicial y la libertad de prensa. Sin tribunales ni órganos electorales fiables, la supervisión ciudadana se queda sin el soporte institucional que la hace eficaz: la denuncia periodística no encuentra juez que la procese; la observación electoral no encuentra árbitro que la atienda (Peruzzotti, 2024). La degradación de las NMI es, por ello, el síntoma temprano más fiable del deterioro: es observable antes que la desconsolidación plena, se registra en indicadores establecidos (independencia judicial, composición de los consejos, integridad electoral) y precede temporalmente a la degradación del voto mismo, como mostramos para Turquía (Nakai, 2023).

El proceso, sin embargo, no es irreversible. La literatura reciente documenta resistencias desde abajo: las asociaciones judiciales han defendido la independencia de los jueces frente a los ejecutivos en Hungría y Polonia (Gyöngyi, 2024), y en Guatemala la defensa de la integridad del proceso electoral de 2023 descansó en una coalición de actores nacionales y transnacionales que convirtió la rendición de cuentas judicial en «un ejercicio internacional y transnacional» (Villagrán Sandoval, 2025). Estas experiencias sugieren que la vulnerabilidad de las NMI puede compensarse con fuentes de legitimidad distintas de la electoral. Esa es la intuición que desarrollamos en la siguiente sección.

6. El «anclaje democrático» como propuesta

Si la captura de las NMI es la vía de entrada del legalismo autocrático, la pregunta normativa es cómo blindar su legitimidad técnica frente a esa estrategia. Proponemos el concepto de «anclaje democrático»: el conjunto de reformas administrativas e institucionales que integran transparencia y participación en la gobernanza de las NMI, de modo que su legitimidad no dependa exclusivamente de los outputs técnicos, fácilmente capturables, ni de la benevolencia del Ejecutivo, sino de amarres democráticos plurales.

El anclaje opera en tres niveles. El primero es interno: la composición de los órganos. Las recomendaciones de la Comisión de Venecia (2024) para el caso turco son generalizables: separación de los nombramientos respecto del Ejecutivo, elección de una parte sustancial de los miembros por sus pares, mandatos escalonados y causales de destitución tasadas. A ello cabe añadir formas de participación ciudadana en los procesos de nombramiento y en la supervisión de los órganos, que aproximan a las NMI a la legitimidad de input de la que carecen (Majone, 1999). El segundo nivel es social: la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas diagonal (audiencias públicas, participación en consultas, acceso a la información) que conecten a las NMI con la sociedad sin someterlas al ciclo electoral (Ferraz y Finan, 2025). El tercero es externo: la inserción de las NMI en redes transnacionales de defensa (la Comisión de Venecia, el TEDH, el TJUE), que actúan como garantes de último recurso cuando el anclaje doméstico cede, como ilustra la experiencia guatemalteca (Villagrán Sandoval, 2025). El orden de los niveles importa: sin una composición interna protegida, la participación ciudadana y las redes externas llegan tarde; sin audiencia social, los nombramientos blindados pueden enquistarse en el corporativismo.

La propuesta debe ser honesta sobre sus límites. La literatura sobre de-delegación enseña que los políticos conservan siempre instrumentos de control informal sobre sus agentes (Thatcher, Stone Sweet y Rangoni, 2023); ningún diseño elimina por completo la ventana de oportunidad de la captura. El anclaje democrático no es una garantía, sino un encarecimiento de la captura: multiplica los actores con capacidad de veto, hace visibles los costes reputacionales de la cooptación y preserva los indicadores (independencia judicial, integridad electoral) que permiten a la ciudadanía y a la comunidad internacional detectar tempranamente la fase precursora. Es, en suma, una estrategia de resiliencia institucional: no impide el deterioro, pero lo hace más lento, más visible y más costoso.

7. Conclusiones

Tres ideas resumen el recorrido anterior. La primera: en la tercera ola de autocratización las NMI no son víctimas colaterales, sino objetivos estratégicos, porque su combinación de autoridad técnica y déficit electoral las convierte en el blanco óptimo del legalismo autocrático. La segunda: la estrategia dominante no es la eliminación, sino la cooptación; conservar la fachada institucional permite validar la centralización ejecutiva y neutralizar el disenso bajo una apariencia de pluralismo legal, como confirman la evidencia comparada y el caso de Turquía, donde la captura del HSK y del YSK inclinó el campo de juego electoral y deslegitimó a la oposición. La tercera: la degradación de las NMI es una fase precursora del deterioro democrático; precede a la degradación de las elecciones mismas, queda registrada en indicadores ya disponibles y constituye, por tanto, una ventana de alerta temprana para ciudadanos, opositores y actores internacionales.

Las implicaciones son tanto teóricas como prácticas. En el plano teórico, el trabajo invita a desplazar el foco de la literatura del «por qué» del retroceso democrático al «cómo»: la secuencia institucional de la captura (qué órganos primero, con qué instrumentos, a qué coste) es tan decisiva como sus causas profundas. En el plano práctico, la noción de anclaje democrático ofrece un marco para diseñar reformas que integren transparencia y participación en la gobernanza de las NMI, encareciendo la captura y preservando su legitimidad técnica frente a derivas iliberales.

Queda, naturalmente, una agenda pendiente: operacionalizar la «cooptación» en indicadores comparables entre países, extender el análisis a bancos centrales y agencias reguladoras, más allá de tribunales y órganos electorales, y someter la hipótesis de la fase precursora a prueba sistemática con datos de panel. Si la hipótesis resiste, el reloj institucional de la democracia habrá ganado una nueva alarma.

Referencias

- Bektas, E. (2025) «Neopatrimonial rule through formal institutions: the case of Turkey», *Government and Opposition*, 60(3), pp. 850–871. doi: 10.1017/gov.2024.36
- Bermeo, N. (2016) «On democratic backsliding», *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–19.

- Brown, S. (2025) «The denial machine: how institutions perform legitimacy while failing the people», *Transforming Government: People, Process and Policy*, 19(4), pp. 839–855. doi: 10.1108/TG-07-2025-0218
- Comisión de Venecia (2024) *Türkiye – Opinion on the composition of the Council of Judges and Prosecutors and the procedure for the election of its members*, Opinión n.º 1196/2024, documento CDL-AD(2024)041, adoptada en la 141.ª sesión plenaria (Venecia, 6–7 de diciembre de 2024). Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)041-e)
- Ekiert, G. y Dasanaike, N. (2024) «The return of dictatorship», *Journal of Democracy*, 35(4), pp. 177–191. doi: 10.1353/jod.2024.a937742
- Esen, B. (2025) «Judicial transformation in a competitive authoritarian regime: evidence from the Turkish case», *Law & Policy*, 47(1), e12250. doi: 10.1111/lapo.12250
- Esen, B. y Gumuscu, S. (2016) «Rising competitive authoritarianism in Turkey», *Third World Quarterly*, 37(9), pp. 1581–1606. doi: 10.1080/01436597.2015.1135732
- Ferraz, C. y Finan, F. (2025) *Malfunctioning democracies: understanding accountability failures in developing countries*, NBER Working Paper 34198. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w34198>
- Fluri, P. y Pataraia, T. (2024) «Democratic backsliding and de-democratization: how the Georgian Dream Party eroded the rule of law, undermined the integrity of independent state institutions, and consolidated power», *Connections: The Quarterly Journal*, 23(4), pp. 139–158. doi: 10.11610/Connections.23.4.08
- Garoupa, N., Rosales, V. y Spruk, R. (2026) «Counterfactual identification of institutional rupture: evidence from constitutional transformation in Venezuela», *Journal of Law and Empirical Analysis*, publicación anticipada en línea. doi: 10.1177/2755323X261479451
- Gyöngyi, P. (2024) «The role of judicial associations in resisting rule of law backsliding: hidden pathways of protecting judicial independence amidst rule of law decay», *International Journal of Law in Context*, 20(2), pp. 166–183. doi: 10.1017/S1744552324000107
- Kimya, F. y Savage, J. D. (2025) «Political economy of budgeting under autocratization», *British Journal of Middle Eastern Studies*, publicación anticipada en línea, pp. 1–24. doi: 10.1080/13530194.2025.2524812

- Levitsky, S. y Way, L. (2024) «The resilience of democracy's third wave», *PS: Political Science & Politics*, 57(2), pp. 198–201. doi: 10.1017/S1049096523000914
- Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2019) «A third wave of autocratization is here: what is new about it?», *Democratization*, 26(7), pp. 1095–1113.
- Majone, G. (1999) «The regulatory state and its legitimacy problems», *West European Politics*, 22(1), pp. 1–24.
- Majone, G. (2001) «Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance», *European Union Politics*, 2(1), pp. 103–122.
- Mietzner, M. (2025) «Flirting with autocracy in Indonesia: Jokowi's majoritarianism and its democratic legacy», *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 44(3), pp. 366–384. doi: 10.1177/18681034251318053
- Milačić, F. (2024) «Democratic backsliding through legislative capture in Serbia: a one-man show», *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 712(1), pp. 47–60.
- Nakai, R. (2023) «The democratic backsliding paradigm in enlarged European Union countries: in-depth analysis of V-Dem indicators», *Frontiers in Political Science*, 4, artículo 966472. doi: 10.3389/fpos.2022.966472
- O'Donnell, G. (1998) «Horizontal accountability in new democracies», *Journal of Democracy*, 9(3), pp. 112–126.
- Our World in Data (2026) *Judicial constraints on the executive index – V-Dem* [dataset] y *Free and fair elections index – V-Dem* [dataset]. Disponibles en: <https://ourworldindata.org/grapher/judicial-constraints-on-the-executive-index> y <https://ourworldindata.org/grapher/free-and-fair-elections-index>
- Peruzzotti, E. (2024) *Teorizando déficits democráticos: la concepción populista de rendición de cuentas*, documento de trabajo, Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <https://repositorio.utdt.edu/items/19ec5f07-8d9e-4541-931f-c728de734e21/full>
- Scheppele, K. L. (2018) «Autocratic legalism», *University of Chicago Law Review*, 85(2), pp. 545–584.
- Solska, M. (2025) «Polarization and rule of law crisis—insights from Poland», *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 19(2), pp. 201–216. doi: 10.1007/s12286-025-00630-5
- Stockholm Center for Freedom (2023) «Turkey's rule of law index plummets to historic lows following 2016 coup attempt» [fuente de datos V-Dem]. Disponible en: <https://stockholmcfr.org/turkeys-rule-of-law-index-plummets-to-historic-lows-following-2016-coup-attempt/>

- Svolik, M. W. (2023) «Voting against autocracy», *World Politics*, 75(4), pp. 647–691.
- Svolik, M. W., Avramovska, E., Lutz, J. y Milačić, F. (2023) «In Europe, democracy erodes from the right», *Journal of Democracy*, 34(1), pp. 5–20.
- Thatcher, M. y Stone Sweet, A. (2002) «Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions», *West European Politics*, 25(1), pp. 1–22.
- Thatcher, M., Stone Sweet, A. y Rangoni, B. (2023) «Reversing delegation? Politicization, de-delegation, and non-majoritarian institutions», *Governance*, 36(1), pp. 5–22. doi: 10.1111/gove.12709
- V-Dem (2026) *Varieties of Democracy dataset* [procesado por Our World in Data].
- Villagrán Sandoval, C. A. (2025) «The unforeseen guardians of constitutional democracy: lessons from the Guatemalan 2023 electoral process», *German Law Journal*, 26(3), pp. 388–415. doi: 10.1017/glj.2025.22
- Wintergerst, C. (2025) *Consolidating power: strategies and tactics of executive aggrandizement*, tesis doctoral, Universidad de Heidelberg. Disponible en: <https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/36670/>