

Algunas tesis de la Ciencia Política se derrumban en las democracias emergentes

Jesús Cantú Escalante*

Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. México: Siglo XXI Editores – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En un riguroso y meticuloso trabajo, John M. Ackerman demuestra cómo algunas de las tesis de la ciencia política, construidas a partir de la observación y el análisis de las democracias consolidadas, son inoperantes en las democracias emergentes; incluso, actúan exactamente en sentido inverso en unas y otras. Concretamente, el autor prueba cómo las consecuencias de los gobiernos divididos y el incremento en el número de “jugadores de veto” –que, en las democracias consolidadas –de acuerdo con las tesis de Terry Moe y George Tsebelis, conducen a la parálisis y a una delegación ineficaz y desarticulada– en el caso mexicano, estimulan una mayor y mejor innovación institucional y son más efectivos en la creación de estatutos y de instituciones fuertes. Lo mismo sucede con las tesis de Barry Weingast y Robert Kaufman, las cuales sostienen que los organismos autónomos son más efectivos cuando resguardan la separación entre la política y la administración pública y se apartan de la sociedad civil. Sin embargo, en el caso de los tres organismos mexicanos estudiados por Ackerman, éstos exponen un grado más elevado de desarrollo político cuando han permitido la institucionalización de múltiples perspectivas de los miembros de su dirección y la intervención activa de la sociedad.

Con respecto a la instauración de instituciones y estatutos fuertes en el caso de México, Ackerman encuentra que la existencia de coaliciones plurales y de múltiples “jugadores de veto” ha conducido a una mayor efectividad. Es decir, la pluralidad política contribuye al fortalecimiento de las instituciones y reduce la probabilidad de un sabotaje, ya que la participación de coaliciones plurales implica, por un lado, la integración de actores que tienen el interés en construir y fortalecer la autonomía del organismo; y, por el otro, un incremento de la publicidad dada a la reforma. Esto lo demuestra en el hecho de que los principales avances en la “autonomía empoderada” se dan en los momentos de mayor nivel de fragmentación.

De lo anterior, se derivan los argumentos centrales del libro: la pluralidad de actores políticos y la presencia de gobiernos divididos son los componentes claves en el diseño institucional; mientras que en el desempeño, lo son la transparencia, la apertura a la participación activa de la sociedad civil y la institucionalización de diversidad de puntos de vista en su dirigencia. De manera que los resultados, en términos de diseño y desempeño, serán mejores en la medida en que se institucionalice la participación de los sectores excluidos. Para demostrar su tesis, el autor revisa cuidadosa y detalladamente el diseño y el desempeño institucional de tres organismos autónomos en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano que, a pesar de no ser propiamente un organismo autónomo, sí goza de autonomía técnica y de gestión.

En cuanto al diseño institucional, el autor enfatiza que es cierto que los gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o clientelistas han permitido la creación de los organismos autónomos, sin embargo, no cambiaron, en esencia, sus prácticas; su instauración no implicó un cambio de fondo, ya que dichos organismos han sido usados como instrumentos de legitimación. En el caso del IFE, la CNDH y la ASF, sus respectivos momentos fundacionales ocurrieron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es decir, después del conflicto electoral de 1988 –al que el autor califica abiertamente como fraude– y en los momentos en los que el presidencialismo metaconstitucional mexicano vivía sus últimos momentos de plenitud. Ackerman explica que, desde su diseño, dichas instituciones fueron debilitadas por los reformadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), puesto que éstas representaban un peligro potencial para la permanencia del PRI en el poder. Contrariamente a lo esperado, con el surgimiento del “gobierno abiertamente dividido”,

* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP). Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. *jce@itesm.mx*

se transformaron en "instituciones realmente fuertes y eficaces". Precisamente de aquí surge su primera hipótesis de que las visiones plurales y el conflicto político son sumamente positivos para la reforma del Estado.

Mientras tanto, en el caso del desempeño institucional, el argumento que presenta el libro es que los organismos autónomos exponen un grado más elevado de desarrollo político cuando han permitido la institucionalización de múltiples perspectivas de los miembros de su dirección y la intervención activa de la sociedad. Para ello, Ackerman retoma el concepto de "múltiples ojos externos", de Catalina Smulovitz, para referirse a que la continua vigilancia sobre sus acciones impulsa a los organismos a cumplir su función y a situar el interés público sobre el interés particularista. De igual manera, la diversificación de los participantes y de los actores sociales logra un "desempeño dinámico", lo cual llega a cuestionar los "patrones burocráticos del estancamiento institucional". Por último, una participación activa de la sociedad civil y el debate interno vigoroso dan legitimidad a las instituciones y hacen a la población partícipe de sus decisiones.

El autor revisa principalmente lo que sucede en los órganos de dirección de cada uno de los tres organismos estudiados y evalúa los impactos que tienen sobre el mismo: un mayor o menor nivel de pluralidad y debate en el mismo, así como, de mayores o menores posibilidades de participación de la ciudadanía en la vida institucional. En este caso, encuentra que los organismos autónomos muestran niveles más altos de desarrollo político cuando en sus órganos de dirección existe una diversidad de puntos de vista y hay vías para una participación activa de la sociedad civil.

Ackerman dedica la mayor parte del libro a la revisión de los momentos de creación y reforma de cada uno de los tres organismos, así como al análisis de la vida institucional de cada uno de ellos. En el caso del IFE, analiza las reformas constitucionales y legales de 1990, 1994 y 1996. Según asevera el autor, en su primera reforma, el IFE surgió como una medida ante la crisis de legitimidad de las elecciones anteriores, pues el partido en el poder debía hacer evidente su interés en llevar a cabo "elecciones limpias". Así, se legitimaría y, al mismo tiempo, tendría en sus manos el poder que le conferiría el establecimiento de tal institución, como era el control y la dirección del mismo, ya que la presidencia del instituto recaería en manos del Secretario de Gobernación y los miembros con voto estaban predominantemente "controlados por el PRI

y el gobierno". En ese momento, el PRI todavía tenía mayoría absoluta en el Congreso y requirió únicamente el apoyo de los legisladores del PAN para lograr la reforma constitucional. En la segunda reforma, se contaría con el PAN y una parte del PRD.

Sin embargo, hasta la entonces llamada reforma definitiva, en 1996, –que contaría con la participación de los tres partidos y el Partido del Trabajo– se logró generar "un organismo completamente autónomo". Esto se vio reflejado principalmente en su independencia frente al ejecutivo y en la "autonomía de gestión" que le concedió la Carta Magna. De esta manera, su presupuesto sería asignado por el Congreso, mientras que la misma institución podría fiscalizar gastos de campañas políticas. Así, la estructura quedó sustentada en un "amplio y sólido servicio profesional de carrera" y la participación ciudadana institucionalizada.

En el caso de la CNDH, el autor analiza las reformas legislativas de 1990, 1992 y 1999 y el desarrollo institucional hasta el 2003. La institución nació en 1990, producto de un decreto presidencial, y no, de una reforma legislativa. Antes de 1992, la CNDH era responsable de macro-tareas como evaluar, determinar y proponer políticas públicas, así como investigar la situación de las violaciones de los derechos humanos. En 1992, cuando el PRI recuperó la mayoría calificada en el Congreso tras las elecciones intermedias de 1991, Salinas decidió elevar el organismo a rango constitucional, aunque sin ninguna ampliación de atribuciones o cambio de diseño institucional. No fue sino hasta 1999, ya con una Cámara de Diputados en la que ningún partido contaba con la mayoría, cuando se reformó el artículo 102-B de la Constitución, y se estableció que la CNDH contaría con autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ackerman revisa la evolución en el diseño institucional del organismo a la luz de la distribución de curules en la Cámara de Diputados: cuando el PRI apenas tenía la mayoría absoluta en la misma, en 1990, nació la CNDH producto de un decreto presidencial, es decir, su creación ni siquiera pasó por el Congreso; en 1992, cuando el PRI contaba con la mayoría calificada, aprobó la reforma constitucional; y finalmente, en 1999, en el primer gobierno dividido, dejó en manos del Senado la facultad de designar a los integrantes del Consejo y al Presidente.

En el caso de la ASF, la historia es más corta, pues nació en 1999, ya con una Cámara de Diputados sin una fuerza ma-

yoritaria y, aunque surgió a partir de la inquietud del PAN y el PRD de fortalecer las facultades de fiscalización del Poder Legislativo, su creación se concretó con el apoyo de los legisladores del PAN y PRI a la iniciativa presidencial. Así, contó con autonomía técnica y de gestión, pero fue vista como un mero detective que proporcionaba evidencia a la Corte, pero no tenía ni el poder ni la capacidad de decidir si el acusado es culpable o inocente; mientras que la Cámara de Diputados se mantenía como el único juez.

Posteriormente, cuando se promulgó la Ley de Fiscalización Superior en 2001, panistas y priistas rechazaron las propuestas del PRD para integrar un Consejo Ciudadano y la posibilidad de recibir quejas de los ciudadanos. Además, impugnaron la propuesta para que dicha instancia evalúe el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, aunque sí se le facultó para hacer auditorías del desempeño. También en la ASF es evidente que el nivel de fragmentación del Congreso incidió en el fortalecimiento de su diseño institucional.

En paralelo a la revisión del diseño institucional, Ackerman analiza la evolución en el desarrollo institucional y el grado de correspondencia del mismo con las fortalezas institucionales. En el caso del IFE, revisa particularmente el desarrollo durante el período de 1996 a 2003, señalando que la organización de las elecciones se hizo efectiva no por la modernización tecnológica, sino por una lucha interna y externa al mismo, así como del "comportamiento proactivo de los nuevos consejeros", en especial de aquellos que no fueron nominados por el PRI. Dicho de otra manera, los nuevos actores y su actitud proactiva facilitarían la consolidación democrática de México.

Ackerman analiza, a partir de una revisión documental y de entrevistas con Consejeros y miembros de la estructura ejecutiva, los conflictos en el mismo Consejo General y entre éste y los directores ejecutivos. Igualmente, revisa cómo los actores sociales, los tres poderes de la Unión y los partidos

políticos "están directamente involucrados en la dirección y el monitoreo de las actividades del Instituto." Y concluye que: "el éxito dependió de la voluntad y el espíritu democrático de los consejeros electorales y de manera destacada del 'Pentágono'¹" (p.114). De esta forma, la legitimidad y la efectividad han surgido como consecuencia de la "saturación de la parcialidad y la fragmentación de la autoridad".

Al revisar el desempeño y desarrollo institucional de la ASF, el autor muestra cómo la principal fortaleza surge de la pluralidad reinante en la Cámara de Diputados, donde la denominada Comisión de Vigilancia de la ASF actúa como una especie de órgano de dirección de la misma, mientras el cuerpo ejecutivo ejerce sus funciones con neutralidad y profesionalismo. El autor concluye que también en este caso "la politización e incluso la franca partidización pueden estimular la imparcialidad y la proactividad" (p.252).

Finalmente, después del análisis de estas instituciones, Ackerman señala que:

los organismos autónomos son más eficaces cuando existe un debate abierto entre los integrantes de la dirección del organismo así como cuando prevalece la apertura hacia la participación de la sociedad civil. Esta transparencia, debate y participación sacuden la inercia burocrática e inoculan al organismo en contra de una gestión parcial o corrupta [...] los organismos autónomos son más exitosos cuando se encuentran sujetos a un órgano de vigilancia plural, están abiertos a la participación ciudadana y tienen un desempeño público dinámico y proactivo. (p.276)

Como señala el Dr. Stephen Holmes, en la presentación del libro, la obra ofrece un notable estudio, lleno de implicaciones para el análisis integral del desarrollo político y de la reforma del Estado en las nuevas democracias, y contribuye al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas.



¹ El Pentágono es un grupo de cinco consejeros electorales que particularmente durante 1997 y 1998 fue promotor de cambios al interior de la institución.