

DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y
OTRAS MENUDENCIAS. RECENSIÓN DE ORGANISMOS
AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA

Luis Eduardo Medina Torres*

John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 311 pp.

El libro aborda tres órganos autónomos, productos de las reformas constitucionales y legales desde los años 90 del siglo XX: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que son estudiados desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la fiscalización y la transparencia públicas.

El texto tiene cinco capítulos que revisan, el primero, la formulación del marco teórico en que se basa el autor; el segundo capítulo estudia al IFE, el tercero a la CNDH, el cuarto a la ASF; en el quinto capítulo, Ackerman propone una serie de comparaciones entre los tres órganos y plantea las conclusiones principales.

Los cinco capítulos, en su conjunto, están equilibrados y bien ordenados; las comparaciones finales son pertinentes e interesantes, por lo que vale la pena leerlas con detenimiento. La conclusión principal del autor es que existe una relación positiva a la que define como "autonomía empoderada" (pp. 258 y ss.) con la sociedad civil; esto implica la expansión de las atribuciones y competencias de los órganos autónomos con el respaldo y soporte de la participación social; en palabras de Ackerman:

* Político, doctor en estudios sociales. Correo electrónico: lemt68@yahoo.com

...Una vez más vemos que para poder influir plenamente en la rendición de cuentas y el Estado Derecho la fragmentación de autoridad necesita ir más allá de las elecciones formales para involucrar a la sociedad civil.

La clave es la pluralidad, no la parcialidad. Nuestro estudio demuestra que en aras de rendición de cuentas y el Estado de Derecho, México debe evitar a toda costa la tentación de cambiar hacia un sistema como el que rige en los Estados Unidos, en el que el debate político está altamente restringido y controlado por un número limitado de políticos de élite... (p. 289)

La conclusión anterior es el corolario de las primeras líneas del libro: “La meta final del desarrollo político de las jóvenes democracias *no debiera ser* el establecimiento de la ‘*poliarquía*’...” (p. 17, comillas del autor y cursivas propias). Ackerman pone el énfasis en este planteamiento prescriptivo que subyace en todo el texto: las democracias emergentes no deben avanzar hacia la poliarquía formulada por autores como Robert Dahl en *La democracia y sus críticos* o por Adam Przeworski en *Democracia y mercado*, sino hacia estadios de desempeño político más elaborados, como el propuesto por el mismo autor.

Con la afirmación anterior como norte, Ackerman formula tres dimensiones para evaluar a los órganos autónomos que revisa: el diseño normativo, el desempeño institucional y los resultados conseguidos. El diseño es tanto la estructura interior, las atribuciones y competencias legales del organismo, como la relación externa que mantiene con los poderes políticos, otros órganos y la sociedad.

El desempeño significa la valoración de las actividades realizadas por cada uno de los órganos autónomos en revisión, esto es, la organización de elecciones libres por el IFE, la tutela de los derechos humanos por la CNDH y la realización de las funciones de fiscalización por la ASF. Por su parte, los resultados son evaluados con el argumento central de Ackerman respecto a la autonomía empoderada y con la percepción de confianza que la sociedad mexicana tiene sobre estos organismos y sus respectivas actividades.

En el caso del IFE, la evaluación es que, si bien tuvo un desempeño adecuado y, por ende, los resultados obtenidos durante el periodo 1996 a 2003 fueron positivos, esto se debió a las actividades realizadas por el grupo de consejeros electorales que fueron propuestos por los partidos de oposición en 1996. “Fue el resultado de una intensa lucha en el interior y en torno al IFE, y surgió del comportamiento proactivo de los nuevos consejeros, particularmente aquellos que no habían sido nominados por el PRI...” (p. 97)

Según Ackerman, la fortaleza del IFE no fue resultado del diseño normativo planteado en la reforma del instituto, ni tampoco consecuencia del comportamiento de la dirección del IFE: “...[José] Woldenberg estaba más comprometido con la continuidad que con el cambio...” (p. 98), sino producto de la actividad de los cinco consejeros electorales que el autor identifica como el “pentágono” (p. 104).

Respecto a la CNDH, la evaluación es que tanto el diseño normativo como el desempeño institucional de la comisión han sido inadecuados y, por ello, los resultados conseguidos han sido bastantes exiguos. Además, según Ackerman, la personalidad del presidente de la CNDH en turno ha influido en el desarrollo de la comisión al ser un organismo con responsabilidad personal y no colegiada, como ocurre en el Consejo General del IFE:

La explicación principal para este comportamiento podría encontrarse en la alta concentración de poder y autoridad en las manos del *ombudsman* en turno. [Jorge] Carpizo, [Jorge] Madrazo, [Mirelle] Roccatti y [José Luis] Soberanes han sido de alguna manera los amos y señores de la institución durante sus respectivas administraciones. El presidente de la CNDH tiene el poder para decidir casi unilateralmente qué casos investigar y cuáles cerrar, cuándo emitir una recomendación y cuál debiera ser la naturaleza de su contenido... La CNDH funciona mucho más como una típica dependencia burocrática integrada verticalmente que como una “Comisión” independiente que representa a la sociedad civil. (p. 176, cursivas y comillas del autor)

En el caso de la ASF, la evaluación es que el diseño normativo no le ha permitido construir vínculos con la sociedad civil, lo que ha visto mermado su desempeño institucional y, por ende, los resultados conseguidos han sido sumamente escasos. Para Ackerman, hasta que la auditoría logre transparentar sus procedimientos y mantener comunicación permanente con organizaciones sociales podrá cumplir su propósito central de fiscalizar a los órganos estatales.

Así, según las comparaciones del autor, se tiene un organismo exitoso: el IFE de 1996 a 2003, y dos que no han logrado alcanzar la “autonomía empoderada”. En el caso de la CNDH, por el bajo desempeño y la personalidad de sus respectivos presidentes, mientras que la ASF ha fallado por el déficit en el diseño normativo y por su falta de transparencia y relación con la sociedad civil.

Por cierto, Ackerman afirma que su evaluación del IFE no puede ser extendida al consejo general que condujo la elección presidencial del 2006 (p. 11), ya que sus actividades y comportamiento lo dejó bastante alejado de cómo había sido la dinámica interna del anterior consejo general. Con esta argumentación, se revela, desde mi perspectiva, uno de los defectos principales del libro: el énfasis en la teleología o las finalidades que persigue el autor.

A su decir, solamente si los organismos autónomos cumplen con el propósito central estipulado por él: que las democracias jóvenes no sean poliárquicas, podrán ser considerados los órganos como positivos; por el contrario, si cumplen con actividades menores o de plano no cumplen con la autonomía empoderada, tienen que ser evaluados negativamente.

El planteamiento posee varias aristas; empero, me centraré únicamente en la propuesta metodológica. El propio Ackerman señala que se quiere alejar de “cuatro peligrosas trampas conceptuales” (p. 20) o “peligros metodológicos” (p. 21): “...Tenemos que ir más allá del ‘minimalismo’, ‘maximalismo’, ‘teleología’ y ‘economicismo’.” (p. 24, comillas del autor)

Respecto al peligro del minimalismo, es claro que el autor lo supera porque pide mayores características que los procedimientos; en buena medida es una propuesta republicana que requiere de la virtud cívica y de la participación de los ciudadanos. En el caso del maximalismo,

ya no es tan clara la superación porque el mismo Ackerman sostiene que conduce a un “extremismo derrotista”, en el que toda reforma posible es percibida como restringida o acotada (p. 22); esto se vincula con el economicismo. El autor argumenta la necesidad de “...impulsar una amplia reforma del Estado...” o “reforma democrática del Estado” (p. 22) que supere a la “reforma neoliberal del Estado.”

Aquí está el dilema principal: la propuesta de Ackerman se halla en la ruta de una reforma integral, completa del Estado, por lo que sí cae en la perspectiva maximalista que él ha señalado, de la cual estipuló que se alejaría, y en el peligro teleológico que había indicado como el gran riesgo metodológico de los diversos estudios criticados por él; así, su planteamiento es una vuelta en derredor de tres de los “errores metodológicos” que él mismo ha denunciado en su texto.

Por último, Ackerman señala que

Si bien es cierto que muchas veces las diferencias entre el IFE, la ASF y la CNDH que resumimos aquí también pudieron haberse explicado en función de las características personales y de liderazgo de quienes dirigen estas instituciones, nuestro objetivo en este libro ha sido entender que las “condiciones de la posibilidad” funcionan como fuentes estructurales de estas importantes diferencias en el comportamiento institucional... (p. 282, comillas del autor)

A pesar de la afirmación del autor, como se puede desprender de varias de las citas referidas en esta reseña, él centra varias de las críticas de los organismos a sus respectivos presidentes, por lo que incorpora elementos personales que son bastantes discutibles y sumamente dudosos.

Finalmente, en el texto hay imprecisiones y errores; a guisa de ejemplo, mencionamos dos: respecto de la calificación y el control de las elecciones, hay una contradicción entre lo que afirma en la página 61 y lo que sostiene en la página 79; en el caso del resultado de la votación de una reforma constitucional, mencionada en la página 207, no son coincidentes los datos y el propio Ackerman no aclara si el error es de

la fuente de donde los tomó o de transcripción. Podría decirse, en el mismo sentido utilizado por el autor, que la evaluación formulada por él en claros oscuros también se trasladó a su investigación, ya que el libro contiene aspectos tanto lumínicos como opacos.