

Reseñas

Organismos autónomos y democracia: El caso de México, por John M. Ackerman, México, Siglo xxi-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, 312 pp.

Carlos Moreno Jaimes, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, IITESO

El libro de John Ackerman aparece en un momento en que el tema de la transición a la democracia ha dejado de ser la preocupación central en México, ya que hoy el debate académico se enfoca principalmente en discutir la calidad del funcionamiento de las instituciones encargadas de consolidar el régimen democrático. Para la segunda generación de estudios sobre la democracia –en la cual este trabajo se inserta claramente– el asunto fundamental consiste en analizar al poder político desde la perspectiva de su ejercicio cotidiano, sobre todo en lo referente a la rendición de cuentas de los gobernantes. Ackerman intenta dar respuesta a una de las interrogantes más

importantes del proceso de consolidación de democracias emergentes: ¿Qué factores explican las diferencias en el desempeño de organismos autónomos pro rendición de cuentas? El autor lleva a cabo un análisis comparativo de tres organismos independientes en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El autor establece dos argumentos centrales. El primero es que la fragmentación de la autoridad política es una condición que favorece la autonomía de este tipo de organismos públicos. Esta proposición pone en tela de juicio las predicciones de algunas teorías contemporáneas de la delegación legislativa –principalmente las que aluden al caso estadounidense–, según las cuales los gobiernos divididos y el aumento de los “jugadores de voto” son factores que debilitan el estatuto de los organismos gubernamentales. Es decir, dichas teorías afirman que el diseño institucional de las burocracias

públicas será más coherente y eficaz en la medida en que provenga de una coalición promulgante unificada. Sin embargo, Ackerman sostiene exactamente lo contrario: que el pluralismo y el conflicto políticos fueron los ingredientes que permitieron dotar de mayor fortaleza a los tres organismos mexicanos analizados en su estudio. Su segundo argumento también cuestiona otra de las proposiciones de la literatura sobre desempeño institucional, según la cual la efectividad de las burocracias públicas depende de que éstas se encuentren relativamente aisladas del juego político-partidista y de la sociedad civil, de forma tal que sus decisiones puedan formularse con apego a criterios estrictamente técnicos, sin la interferencia de intereses particulares. El autor contradice esa afirmación al proponer que los principales factores que promueven el buen desempeño de los organismos autónomos pro rendición de cuentas son la deliberación amplia de sus integrantes y su apertura a la participación activa de la sociedad civil.

Para sustentar sus dos hipótesis principales, Ackerman define, en primer lugar, las dos variables dependientes de su análisis. La primera –denominada “autonomía empoderada”– trata de conceptualizar el diseño institucional de los organismos analizados en función de tres elementos: su autonomía legal (entendida como el estatus jurídico del organismo), las reglas para

el nombramiento y destitución de sus titulares y la influencia de su órgano superior o de vigilancia), sus capacidades institucionales (de investigación, de sanción y la existencia de áreas donde el organismo carece de competencias legales) y su estructura administrativa. La segunda variable dependiente –denominada bajo el término “desarrollo institucional”, aunque en ocasiones también se le designa con el nombre “desempeño institucional”– alude a la fortaleza de los organismos en cuanto al ejercicio de su mandato, su grado de legitimidad ante la ciudadanía y la proactividad de sus miembros.

A lo largo del libro, el autor hace una revisión histórica pormenorizada de cada uno de los tres organismos autónomos en México, iniciando con el tema de la delegación y el diseño institucional, para abordar después el asunto del desempeño institucional. Ackerman se enfoca en siete casos de diseño institucional: tres del IFE (1990, 1994 y 1996), tres de la CNDH (1990, 1992 y 1999) y uno de la ASF (1999). Su revisión de cada uno de estos momentos de diseño institucional lo lleva a concluir, en primer lugar, que tanto el IFE como la CNDH fueron desarrollando, progresivamente, mayores grados de “autonomía empoderada”. En su inicio, tanto la autonomía formal de ambos organismos como su capacidad y estructura eran sumamente limitadas, debido a que el gobierno federal mantenía un control muy estricto so-

bre ellos y al hecho de que sus capacidades de sanción e investigación eran muy reducidas. Sin embargo, las reformas subsecuentes al estatus legal de ambos organismos fueron aumentando sus niveles de autonomía, capacidad y estructura, sobre todo en el caso del IFE, el cual adquirió en 1996 plena autonomía financiera, jurídica y administrativa, y cuyo mandato y responsabilidades se ampliaron considerablemente, pese a que algunas de sus capacidades de investigación y sanción permanecieron limitadas. No obstante, el hallazgo que el autor quiere subrayar es que las reformas institucionales que ampliaron la autonomía de los organismos analizados siempre coincidieron con altos niveles de fragmentación en la coalición política que promulgó dichos cambios, dando así sustento empírico a su primera hipótesis. En palabras del autor: “nuestro análisis demuestra que la autoridad *desagregada* es positiva para el diseño institucional, ya que proporciona un espacio para una diversificación más amplia de intereses y puntos de vista. De esta manera se puede enfrentar el impacto perverso del viejo régimen sobre el diseño institucional de nuevos organismos autónomos” (p. 274).

La comprobación de la segunda hipótesis de Ackerman —que el desempeño de los organismos autónomos mejora conforme aumenta la pluralidad del debate y la participación de la ciudadanía— es, en mi opinión, un po-

co menos persuasiva, debido principalmente a razones de tipo metodológico, las cuales discutiré más adelante. Para sustentarla, el autor contrasta el caso que considera más exitoso —el del IFE entre 1996 y 2003— con el de los otros dos organismos analizados. En el primero, el estudio encuentra que los consejeros electorales asumieron un papel sumamente proactivo en el fortalecimiento de las capacidades del IFE, a través de investigaciones de los gastos en campañas, la supervisión detallada del proceso electoral y la aprobación de un estatuto de servicio civil muy innovador, a pesar de que el diseño institucional del organismo todavía enfrentaba restricciones importantes. El desempeño exitoso del IFE obedeció, según el autor, a la intensa participación de la ciudadanía que incidió favorablemente en la transparencia de las reuniones de los cuerpos colegiados del organismo y al debate público de posiciones divergentes entre los propios consejeros electorales. En el caso de la ASF, Ackerman encontró también síntomas de pluralidad, transparencia y debate en la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (órgano del cual la ASF depende en gran medida y que cumple una función equivalente al del Consejo General del IFE), lo cual explica su buen desempeño institucional. Sin embargo, el autor arguye que, a diferencia del IFE, la ASF no fue igualmente permeable a la participación de la ciudadanía,

lo cual ha obstaculizado su consolidación. Por último, califica a la CNDH como el caso menos exitoso de desempeño institucional, debido a la opacidad, la debilidad y la baja propensión al debate de su órgano de supervisión, así como al hecho de que los ciudadanos han sido excluidos de la operación de dicho organismo.

En mi opinión, el principal asunto metodológico que debilita la sustentación de la segunda hipótesis del libro es la relativa laxitud con la que el autor maneja el concepto de “desarrollo institucional”, sobre todo por la falta de criterios estables y suficientemente claros para evaluar el mandato, la legitimidad y la proactividad de cada uno de los organismos bajo estudio. Evidentemente, estos criterios no son fáciles de cuantificar, debido a la carga valorativa a la que siempre están sujetos. Sin embargo, hubiera sido deseable que el autor definiera anticipadamente los parámetros que justifican la valoración que se hace de cada uno de los componentes del desempeño de los organismos. Por otra parte, el tono de la exposición en ocasiones adquiere un estilo periodístico en el que prevalecen las opiniones personales del autor, sobre todo al hacer referencia a hechos políticos recientes (por ejemplo, en su crítica al papel del IFE durante el proceso electoral federal de 2006). Por último, habría que preguntarse si las conclusiones del autor pueden extrapolarse a otros organismos gubernamentales

cuya misión central no es el impulso de la rendición de cuentas, pero sí la provisión de bienes públicos que son igualmente importantes para atender otras demandas de la ciudadanía.

Con todo, considero que el libro de Ackerman hace una contribución importante al tema de la eficacia de las instituciones pro rendición de cuentas en México y apuesta por explicaciones que desafían al conocimiento convencional. El libro será una referencia obligada para los estudiosos del desempeño institucional de las nuevas democracias.

.....
Entre las bestias y los dioses: Del espíritu de las leyes y de los valores políticos, por Federico Reyes Heroles, México, Océano, 2004, 250 pp.

Francisco Sales Heredia, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados

El texto que aquí se reseña es un libro de apuntes, entrelazados por una idea poderosa que proviene de los griegos: somos personas en tanto participamos en sociedad, fuera de ella somos bestias o dioses. La pregunta que se hace Federico Reyes Heroles es una vieja pregunta con pocas respuestas. Se trata de cómo lograr sociedades adecuadas para formar personas que ejerzan sus derechos en libertad. Reyes He-