

Reseñas

John M. Ackerman, 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México* (México: IJUNAM-Siglo XXI Editores. Colección Sociología y Política), 312 pp.

Eduardo R. Huchim
Periodista y escritor

El 6 de julio de 1997, un grupo de consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE) irrumpió en la oficina de su compañero Jesús Cantú Escalante y le entregó una piel de mapache, como reconocimiento a su lucha por la democracia y contra el fraude electoral, ya que el simpático animal del antifaz simbolizaba —y simboliza— a los operadores que durante décadas distorsionaron en México la voluntad popular expresada en las urnas.

Integraban el grupo Alonso Lujambio Irazábal, Jaime Cárdenas Gracia, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González, quienes junto con Cantú constituían *el pentágono*, un influyente grupo que contribuyó de modo determinante a lograr la credibilidad del IFE y que frecuentemente discrepó del otro grupo de consejeros que formaban el presidente del IFE, José Woldenberg Karakowsky, y los consejeros José Barragán Barragán, Mauricio Merino Huerta y Jacqueline Peschard Mariscal.

En su libro *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, John Mill Ackerman se ocupa del papel de *el pentágono* en el IFE y de sus confrontaciones con el otro grupo de consejeros y señala: “La sorpresa fue que uno de los miembros propuestos por el PRD,

José Barragán, se alineó con los PRI-continuistas (Woldenberg, Peschard y Merino), mientras que uno de los propuestos por el PRI, Jaime Cárdenas, se alineó abiertamente con la oposición”.

Entre las confrontaciones más severas de ambos grupos de consejeros, Ackerman identifica la salida del secretario ejecutivo, Felipe Solís Acero, quien tras de un largo periodo de tensiones, renunció en enero de 1998, seis meses después de las elecciones intermedias de 1997.

Sin embargo, *el pentágono* no se sostuvo por mucho tiempo como un cuerpo unificado de oposición. Los consejeros que habían sido nominados por el PAN, Juan Molinar y Alonso Lujambio, pronto rompieron con sus colegas y optaron por negociar con Woldenberg el nombramiento del nuevo secretario ejecutivo. El resultado final fue la llegada de Fernando Zertuche. Zertuche tenía una larga historia como funcionario público dentro de los gobiernos del PRI, pero era una figura mucho más conciliadora que Solís.

Ackerman es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), doctor en Sociología Política por la Universidad de California-Santa Cruz y presidente adjunto de la Asociación

Internacional de Derecho Administrativo. Su libro constituye un sólido estudio sobre el desempeño de tres instituciones clave en el México del siglo XXI: el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sostiene el autor que en América Latina el desempeño institucional de los organismos autónomos diversos ha demostrado ser heterogéneo: algunos han tenido un relevante éxito innovador, pero otros han sido menos exitosos. ¿A qué se debe la amplia variación en el desempeño institucional de los organismos autónomos e independientes en América Latina? ¿Qué luz puede arrojar esta historia acerca de la mecánica de la reforma institucional en las democracias emergentes?

Este libro —señala el autor— busca responder a tales preguntas por medio de un análisis comparativo de la historia y funcionamiento de los mencionados organismos mexicanos. Ackerman disecciona con rigor analítico el desempeño institucional de dichos órganos, y al hacerlo se aparta de dos tesis ampliamente aceptadas. Una es defendida por autores como Terry Moe y George Tsebelis, en el sentido de que el “gobierno dividido” y un incremento en el número de “jugadores de veto” conducen a un *impasse* político y a una delegación ineficaz y desarticulada. La segunda es la tesis difundida por autores como Barry Weingast y Robert Kaufman, quienes sostienen que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía entre administración y política y se aíslan de la sociedad civil.

Ackerman sostiene —y lo prueba— que ninguno de esos dos planteamientos se aplica en el caso de los organismos autónomos pro rendición de cuentas en México. Por el contrario —expresa—, la historia del diseño y desarrollo institucional de estos tres organismos demuestra, por un lado, que la descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— puede ser más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva. Por otro lado, el debate entre los integrantes de los cuerpos colegiados conductores de un organismo autónomo, así como la participación activa de la sociedad civil en su funcionamiento son elementos centrales para su buen desempeño burocrático. Ackerman sigue la agenda de investigación establecida por Guillermo O'Donnell y Jonathan Fox por medio de “la exploración de las dinámicas y consecuencias reales de la reforma institucional en favor de la rendición de cuentas en una democracia emergente como México”.

En lo concerniente al IFE, Ackerman examina los casos más sonados en materia de fiscalización que tuvo el IFE entre 1996 y 2003, *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. Sobre el *Pemexgate* estudia la virulenta reacción del PRI y sus presiones para que no le impusieran una multa como la que finalmente recibió: mil millones de pesos. Sobre el caso *Amigos de Fox*, reseña la trayectoria jurídica del asunto, analiza el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y menciona las “dudas sobre la decisión tomada por la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del

IFE para cerrar el caso en un inicio”.
Añade:

Así mismo la multa que el Consejo General finalmente fincó al PAN resultó ser relativamente reducida y no sancionó adecuadamente al PAN por recibir fondos de simpatizantes en los Estados Unidos, algo estrictamente prohibido bajo la ley electoral mexicana [...] Sin embargo, la multa fue significativa tanto material como simbólicamente.

El autor reseña tres elementos que influyeron en el éxito del IFE entre 1996 y 2003, pero señala que no son suficientes para explicar su buen desempeño en ese lapso.

En el año 2006 —indica— el organismo contaba con exactamente la misma estructura pero tuvo una gestión muy cuestionable. Se comportó de manera parcial durante las campañas electorales al no detener a tiempo las campañas ilegales en contra de los candidatos. Su desempeño fue opaco y engañoso el día de la elección, al no entregar resultados preliminares confiables. Utilizó un discurso cerrado y regañón durante el conteo distrital del 5 de julio. Empleó estrategias mediáticas dogmáticas y populistas en la etapa de la calificación de la elección. Y violó la ley abiertamente con el rechazo del acceso ciudadano a los paquetes electorales durante el periodo postelectoral.

La conducta heterogénea que el autor observa en las instituciones autónomas en América Latina se reproduce igualmente en el ámbito mexicano, lo cual se acredita con el desempeño institucional de los órganos que se examinan en este libro.

Sobre la CNDH, Ackerman señala que nunca ha llegado a tener el mismo prestigio que el IFE, aun cuando ambas instituciones fueron fundadas en el mismo año. Sostiene que el diseño institucional de la CNDH es más débil en virtud de la carencia de consensos plurales en su momento fundacional, y “su desempeño real se ha visto reducido por la ausencia de procesos abiertos y transparentes en la toma de sus decisiones”. El autor reconoce que las encuestas revelan una aceptación a la CNDH que supera, por ejemplo, a la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de la Unión y los partidos, ya que por encima sólo están el ejército, la Iglesia, la familia y los maestros. “Sin embargo, este ombudsman nacional, autónomo, eficaz y proactivo también cuenta con grandes sombras que emergen cuando abordamos el análisis del desempeño institucional”. Naturalmente, en el libro se aportan elementos que sustentan esta afirmación. Un ejemplo: a pesar del sostenido aumento presupuestal, la actividad de la CNDH se ha reducido significativamente. Así, la institución cuenta con un presupuesto mayor que el otorgado durante los periodos de los tres ombudsmen anteriores, pero tanto el número de quejas recibidas como el número de recomendaciones emitidas han tenido una reducción radical, y esto no se debe a una estrategia deliberada como lo revela el hecho de que las recomendaciones de 2003 tienen un patrón extraño, pues 77.3% se vincularon con asuntos médicos.

Avalado por una serie de cuadros muy ilustrativos, el libro concluye que la CNDH actúa burocráticamente, entre otras deficiencias, y que estos problemas

tienen su origen en la estructura de la institución, la naturaleza de los derechos humanos como escenario de debate público y la pasividad del Congreso. Esto, además de la extrema concentración del poder en las manos de una sola persona.

Ackerman también concluye que el primer paso hacia una institución más efectiva, legítima y proactiva sería abrir la CNDH a mayor escrutinio público que involucrara una diversidad más amplia de actores sociales y políticos en el proceso de toma de decisiones.

El caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) muestra una vez más —dice el autor— la fuerza de la pluralidad como elemento dinamizador de los organismos autónomos pro rendición de cuentas, así como los efectos negativos de la exclusión de la sociedad. La debilidad política de Zedillo en 1994 y el surgimiento del sistema multipartidista en el Congreso dieron como resultado una iniciativa para reforzar la anterior Contaduría Mayor de Hacienda y darle mayor grado de autonomía. Sin embargo, no fue sino hasta 1997 cuando la reforma se concretó. Con todo, esta reforma fue un esfuerzo a medias, más parecido a la fundación del IFE en 1990 y a la reforma de la CNDH en 1992 que a la reforma del IFE en 1996 y a la de la CNDH en 1999. A pesar de la pluralidad del debate, la marginación de una de las fuerzas políticas de mayor relevancia (PRD) dañó el marco constitucional y legal de la nueva ASF, dejando muchos elementos pendientes para una reforma futura.

En términos del desarrollo institucional, la ASF comenzó a utilizar sus facultades más importantes en 1997,

como consecuencia de la pluralidad de la Cámara de Diputados. “Asimismo, la ASF empezó a consolidar su voz pública y enfrentó con arrojo algunos de los asuntos más importantes y controvertidos de la vida pública”, señala el autor y añade:

Sin embargo, el evidente aislamiento de la ASF de la sociedad civil, así como la reducida base de apoyo presupuestal, han sido factores que obstaculizan su rendimiento [...] Si la ASF desea contar con un mayor impacto sobre la administración pública y sobre el control de la corrupción, deberá cuestionar de forma frontal la falsa dicotomía política *vs.* administración y procurar avanzar en la construcción de su propia legitimidad pública al tender claros puentes con la sociedad civil.

A pocos meses de su aparición, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México* es ya una referencia permanente para los interesados en el tema de las instituciones mexicanas de ese tipo. Después de leer el texto, una conclusión personal es que en los tres casos, IFE, CNDH y ASF, existe un elemento que contribuye a explicar la disparidad en su desempeño, así como la heterogeneidad en el comportamiento en distintos periodos de una misma institución: el factor humano. Es decir, los hombres y mujeres que dirigen los órganos examinados han tenido conductas menos rectas, eficientes y eficaces que otros y otras, y de ese modo se ha perdido confianza y efectividad. El ejemplo más claro es el del IFE, pero ello también es válido para los otros órganos.