

ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA: EL CASO DE MÉXICO

por

JOHN M. ACKERMAN



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
NOTA AL LECTOR	11
PRESENTACIÓN	13
1. INTRODUCCIÓN	17
2. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)	45
3. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)	117
4. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)	185
5. COMPARACIONES Y CONCLUSIONES	255
BIBLIOGRAFÍA	291
EL AUTOR	310

NOTA AL LECTOR:

El presente texto realiza un estudio comparativo del diseño y el desempeño institucional del Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México. En cuanto al análisis del desempeño del IFE, el estudio se enfoca exclusivamente en el periodo de 1996 a 2003, cuando la institución estuvo encabezada por un grupo de consejeros nombrados a través del consenso de todas las fuerzas políticas. Aquí argumentamos que el éxito del IFE durante ese periodo se explica por la pluralidad expresada y el debate generado dentro del Consejo General así como por las sinergias que el IFE de entonces estableció con la sociedad civil. También destacamos la proactividad de un grupo de consejeros del llamado "Pentágono" que siempre estuvo alerta de las necesidades democráticas en el interior del Instituto. Lo que permitió al IFE alcanzar altos niveles de legitimidad y confianza entre la sociedad mexicana en el año 2003 no fue principalmente el liderazgo del Consejero Presidente ni una aplicación estrecha o letrista de la ley. Muy por el contrario, el debate, la transparencia, la pluralidad y la apertura fueron los elementos más importantes que explican su alto grado de desempeño institucional durante este periodo.

Desafortunadamente, el IFE de 2006 echó a perder la confianza que había acumulado entre 1996 y 2003. En la actualidad más de la tercera parte de los mexicanos duda de la limpieza de las pasadas elecciones presidenciales. El IFE actual no es una víctima sino un responsable directo de esta falta de legitimidad y confianza. El instituto sembró y abonó la sospecha generalizada con su comportamiento parcial durante las campañas electorales al no detener a tiempo las campañas ilegales en contra de uno de los candidatos; su desempeño opaco y engañoso el día de la elección al no entregar resultados preliminares confiables; su discurso cerrado y regañón durante el conteo distrital; sus estrategias mediáticas dogmáticas y populistas en la etapa de la calificación de la elección; y su conducta abiertamente violatoria de la ley con el rechazo del acceso ciudadano a los paque-

tes electorales durante el periodo postelectoral. Como bien lo señala Guillermo O'Donnell en la cita con la cual inauguramos el presente texto, "la eficacia para tutelar aquellos derechos ya conquistados jamás se puede dar por sentada...." La involución es siempre posible, e incluso inminente, si no se lucha constantemente por expandir los horizontes de nuestra joven democracia.

El IFE ya no es un ejemplo mundial a seguir. Hemos experimentado un franco retroceso en materia democrática en el país. Pero esta experiencia actual tan amarga no cambia la historia. Sigue siendo cierto que la construcción y el desempeño institucional del IFE entre 1996 y 2003 fue un hito histórico sin precedentes que ofrece una gran cantidad de lecciones para estudiosos de las instituciones políticas interesados en la reforma del Estado. Éste es el espíritu con que se redactó el texto que el lector tiene en sus manos.

JOHN M. ACKERMAN

18 de enero de 2007

México, D.F.

PRESENTACIÓN

DR. STEPHEN HOLMES

*Profesor Walter E. Meyer, Facultad de Derecho
Universidad de Nueva York*

La presente obra del doctor John Ackerman sobre instituciones independientes para la rendición de cuentas en México constituye un magnífico estudio, rico en implicaciones para el análisis integral del desarrollo político y la reforma del Estado en las democracias nuevas. Para comprender a cabalidad las banderas que el estudio de Ackerman reivindica es necesario entender primero los planteamientos contra los cuales él mismo se pronuncia. Muchos de los estudiosos más influyentes de la Ciencia Política han argumentado que los procesos de toma de decisiones gubernamentales típicamente se ven paralizados por el exceso de atención prestada a los intereses y demandas pluralistas. Estos teóricos argumentan que la gobernabilidad efectiva requiere un Estado hasta cierto punto independiente de la sociedad, capaz de retraerse de la cacofonía de aspiraciones y ambiciones sociales que a veces aturden a los tomadores de decisiones, con objeto de construir un conjunto coherente y efectivo de políticas públicas.

El texto que el lector tiene en las manos no niega que esta percepción generalizada efectivamente tenga algunas bases en el comportamiento empírico de los actores políticos, pero advierte que esa forma de presentar los hechos es lamentablemente parcial ya que sólo exhibe una de las diversas formas en que el pluralismo y la atención a las demandas sociales pueden afectar el desempeño gubernamental. Las atractivas y provocadoras conclusiones de Ackerman son las siguientes:

Primero, los constructos institucionales y normativos emergidos de coaliciones amplias y plurales tienen un mayor potencial para ser implementados de forma efectiva y sostenerse en el largo plazo que aquellos otros decretados de forma unilateral por burocracias estatales autónomas y profesionalizadas. Segundo, aunque el debate polí-

tico pluralístico algunas veces pueda llevarnos a la parálisis legislativa y a la proliferación de acuerdos paralelos, este tipo de escenarios (bajo ciertas y específicas condiciones) también puede dar lugar a reformas dinámicas, innovadoras y perdurables. No hace falta señalar que ambas conclusiones se encuentran ampliamente respaldadas con la evidencia que este texto documenta de manera sistemática, rigurosa y de manera comparada para el caso mexicano.

Los llamados “grupos de interés” no sólo tienen intereses específicos, sino que también aportan ideas novedosas e información. Por esta razón la consulta a una amplia gama de actores y fuerzas sociales por parte del gobierno, a pesar del riesgo que implica verse rebasado por una avalancha de demandas inconsistentes, puede verse reflejada (si se organiza de manera adecuada) en una mejora de la calidad del proceso de toma de decisiones públicas. Aún más, la preocupación obsesiva por evitar fenómenos de “captura estatal” (entendida ésta como la influencia desproporcionada de intereses sociales en la confección de legislación y políticas públicas) puede llegar a ser muy negativa si se priva al Estado del talento e influencia positiva con la que importantes actores sociales pueden contribuir a la formulación e implementación de las reformas necesarias.

Una ciudadanía activa e incluso combativa es esencial para la construcción de un Estado Democrático de Derecho. Las leyes de combate a la corrupción, por ejemplo, se quedan como letra muerta a menos que los ciudadanos comunes y corrientes se involucren de manera consciente y participativa para presionar a los servidores públicos a disciplinar unos a otros. En una sociedad democrática, una participación ciudadana activa y arrojada, más allá de estar dispuesta a formarse en la fila para votar el día de los comicios, es una precondition para que la ley funcione como se debe.

La diferencia entre los sistemas que se aproximan al “gobierno de la ley” (“*rule of law*”) y los sistemas que se basan en el “gobierno por la ley” (“*rule by law*”) no surge de las características de la misma ley. Por el contrario, la diferencia surge de la poliarquía, la multiplicación de grupos con influencia y la organización plural del poder. Cuando el poder y la riqueza se esparce y se distribuye ampliamente de manera democrática, la ley deja de ser un palo utilizado por los pocos contra los muchos y se convierte en una espada de doble filo. El presente libro demuestra de manera contundente la validez de estos planteamientos.

Este texto también constituye una importante contribución al estudio de la rendición de cuentas y la transparencia. Si las elites gubernamentales pudieran elegir, éstas normalmente escogerían desempeñar sus tareas desde la comodidad de una “ventana polarizada” que les permitiría minimizar la privacidad de los ciudadanos y maximizar la opacidad de las acciones gubernamentales. Tal esquema no sólo sería un escenario muy peligroso para los derechos fundamentales de los ciudadanos sino que también amenazaría con mermar la racionalidad, la salud y la efectividad de la acción gubernamental. Pues aquellos funcionarios que no se ven obligados a dar buenas razones para su actuar público muchas veces terminan actuando en ausencia de esas mismas buenas razones que justificarían sus acciones, llevándolos a desempeños erráticos y autosaboteadores.

Un gobierno centralizado, hermético y opaco, incapaz de escuchar críticas o aceptar consejos de los actores externos y los disidentes internos está condenado a tener un pobre desempeño. No hace falta decir que la existencia de elecciones democráticas y de competencia multipartidista no crea incentivos suficientes para empujar a la administración pública a explicar y justificar plenamente sus acciones. Ésta es precisamente la razón de ser de las instituciones especializadas e independientes establecidas para fiscalizar e interrogar a la multitud de las instancias gubernamentales que hoy constituyen el sistema moderno de gobierno. Éste es tan sólo uno de los relevantes y atractivos planteamientos que se engarzan en este texto extenso, valioso y altamente gratificante.