

ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 311 p.

Siempre he admirado la inteligencia, el talante crítico y la capacidad para diseccionar analíticamente los problemas sociales e institucionales del doctor John M. Ackerman. Posee una sólida formación social y filosófica, y esos conocimientos los orienta al estudio de los procesos de cambio político y de construcción de instituciones democráticas. Este libro es sobre el nuevo Estado de derecho que México necesita tener. Un Estado de derecho orientado a la protección de los derechos humanos, principalmente de los excluidos, a través de procedimientos democráticos representativos corregidos, además de participativos, pero con incidencia y seguimiento en el funcionamiento de las instituciones. La aportación de Ackerman es fundamental porque analiza la construcción, diseño y desarrollo de los organismos constitucionales autónomos como elementos clave en los procesos de transición y consolidación democráticas, a través de una metodología que se aparta de los paradigmas tradicionales en la materia.

El libro fue escrito desde la perspectiva de la ciencia política, pero tiene para el derecho importantes significados, pues nos ayuda a los juristas a trascender el estudio formal de las normas, el ordenamiento y las instituciones, y preguntarnos sobre las razones por las cuales cierta institución en determinado tiempo y época es aprobada; por qué ciertas instituciones cuentan con más respaldo social que otras o por qué algunas de ellas contribuyen en mayor medida que otras a consolidar la democracia o el Estado de derecho, y por qué determinadas instituciones son capaces de promover de forma más importante que otras la transparencia, la rendición de cuentas, y en general, el combate a la corrupción. El trabajo del doctor Ackerman es de esta naturaleza, constituye un punto de vista crítico al derecho de las instituciones constitucionales independientes, sin dejar de hacer importantes análisis al ordenamiento y al funcionamiento de esas instituciones.

Ackerman rompe con muchas de las opiniones esgrimidas en la ciencia política mundial y de los Estados Unidos acerca de las instituciones independientes u órganos constitucionales autónomos. Según el profesor Stephen Holmes, de la Facultad de Derecho de Nueva York:

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... 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 (p. 13).

En cambio, Ackerman sostiene que las instituciones independientes, emergidas de coaliciones políticas amplias y plurales, tienen un mayor potencial para ser implementadas en forma efectiva y sostenerse en el largo plazo, que las que son aprobadas en forma unilateral por burocracias estatales monolíticas y aisladas. Además señala que en los escenarios políticos pluralistas, y reñidos entre partidos y otros actores políticos, puede dar lugar a reformas institucionales dinámicas, innovadoras y perdurables. También indica que una ciudadanía activa y combativa es esencial para la construcción de un Estado democrático de derecho, pues en una sociedad democrática, una participación ciudadana activa, que actúa más allá de las elecciones, es una precondition para que las leyes y las instituciones funcionen democráticamente. Ackerman cuestiona las instituciones que funcionan con centralismo, con hermetismo y opacidad. Las instituciones, principalmente los órganos constitucionales autónomos, para que tengan legitimidad —respaldo ciudadano— deben ser capaces de escuchar las críticas de los disidentes internos y externos, de otra manera están condenadas a tener un pobre desempeño y una muy baja credibilidad.

La tesis de Ackerman, a partir del análisis de los casos del Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Auditoría Superior de la Federación, señala que la descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— es más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación

efectiva de autoridad, y que el amplio y franco 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. El autor llega a estas conclusiones después de rechazar las cuatro trampas conceptuales de la literatura contemporánea sobre la “consolidación democrática” y la “reforma del Estado”. Dichas trampas son el minimalismo, el pensamiento teleológico, el maximalismo democrático y el economicismo. El minimalismo defiende una pura idea electoral de la democracia. El pensamiento teleológico argumenta que la democracia de los países subdesarrollados debe ser como la de los desarrollados. El maximalismo cuestiona la democracia representativa asumiendo que se trata de una democracia para las elites, pero sin proponer transformaciones que apunten hacia una reforma democrática del Estado. Y el economicismo piensa que la democracia necesariamente pasa por la construcción de una economía neoliberal y tecnocrática.

Ackerman, tal como O'Donnell y Jonathan Fox, reconoce la necesidad de reformas a favor de la rendición de cuentas por sí misma, sin caer en ninguna de las cuatro trampas anteriormente descritas. Por tal motivo, propone estudiar las instituciones políticas como variables dependientes e independientes, respecto a su diseño pero también a su desarrollo institucional. Es decir, a partir de un método que observe a las instituciones simultáneamente como puntos de partida y como resultados, al tiempo que se considere en este análisis las influencias societales extrainstitucionales.

Nuestro autor opina que el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Auditoría Superior de la Federación fueron creadas y reformadas con el concurso de destacados miembros de la coalición autoritaria, pero fueron generadas durante un periodo de incertidumbre política significativa —durante la transición democrática mexicana—, y no fue sino hasta el surgimiento de los gobiernos divididos que se pudieron constituir como instituciones independientes fuertes y eficaces. En otras palabras, la pluralidad política ha estimulado mayor y mejor innovación institucional.

En cuanto a su desarrollo institucional, dice el autor que las instituciones independientes muestran niveles más altos de desarrollo polí-

tico cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. Hay tres razones: la existencia de múltiples ojos externos sirve para impulsar a los organismos a cumplir su mandato y mantener el apego al interés público; en segundo lugar, la participación de perspectivas diversas y de diferentes actores sociales dentro de un organismo estimula un desempeño dinámico por parte del organismo, ya que cuestiona los patrones burocráticos de estancamiento institucional; y, en tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad del organismo ante los ojos de la población, y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones. Ackerman considera, con los ojos puestos en el IFE del periodo 1996-2003, que cuando el régimen es percibido como corrupto, autoritario y elitista es mucho más fácil que el organismo supere a su propio creador con respecto a la legitimidad, y que esta situación señalaría un punto de inflexión, de suerte que el órgano independiente sería percibido como pionero en la reforma del Estado y un ejemplo a seguir por todo el aparato estatal.

La reflexión de Ackerman contiene una comparación en los niveles de autonomía y efectividad de los tres órganos autónomos que estudia. Se trata de una comparación cronológica respecto a cada uno de ellos y entre los tres organismos. De los tres, destaca al Instituto Federal Electoral entre 1996 y 2003 como el órgano que logró consolidar mejor su autonomía y efectividad. La autonomía siempre será consecuencia de la disputa franca y abierta entre las fuerzas políticas que conforman los órganos, y desde luego depende del nivel de transparencia, democracia interna y relaciones horizontales que existan al interior de esos órganos, así como de su proximidad y sensibilidad frente a los cuestionamientos y demandas de la sociedad civil.

Todo el trabajo, como el autor lo reconoce, es deudor de la obra de Guillermo O'Donnell y su crítica a las democracias delegativas. Ackerman estima que con órganos autónomos de control y a favor de la rendición de cuentas, además de una ciudadanía activa, es posible trascender una democracia puramente electoral. El ensayo cuestiona la democracia representativa tradicional, el modelo débil de Estado de derecho, las visiones economicistas del Estado y la socie-

dad, y el desprecio teórico a las reformas institucionales orientadas a la construcción de instituciones democráticas y transparentes, con fuertes vínculos con la sociedad.

Desgraciadamente el libro no da cuenta del proceso a través del cual los órganos autónomos pierden legitimidad y respaldo ciudadano. Porque la construcción de la autonomía no es un proceso irreversible. La historia reciente de nuestro país, en particular del Instituto Federal Electoral y su pésimo desempeño en el proceso electoral de 2006, pone en evidencia cómo un órgano con niveles de autonomía aceptables, puede perderla. Seguramente las tesis de Ackerman explicarían muy bien este proceso. La autonomía se pierde cuando las fuerzas políticas no siguen disputando y vigilando el desarrollo institucional, y cuando los órganos autónomos rechazan la transparencia, el debate interno, y rompen o debilitan sus vínculos con la sociedad civil. Ackerman nos debe la segunda parte de este trabajo, en donde explique la pérdida de la autonomía obtenida.

No obstante, el autor es consciente de esta ausencia, y por eso señala que:

El problema es que parece que el proceso de consolidación democrática o de reforma democrática del Estado está avanzando tan lentamente como el proceso de transición democrática. La estructura institucional del Estado y su relación con la sociedad permanece relativamente intocada. Puede ser que México de nuevo se convierta en un caso excepcional internacionalmente. Mientras antes fue reconocido por la naturaleza civil y electoral de su autoritarismo, ahora corre el riesgo de pasar a la historia por la naturaleza autoritaria de su democracia electoral (p. 286).

La apuesta tiene que ser por la pluralidad social, política e institucional. Esa es la mejor clave para entender la democracia y para apostar a favor de los órganos constitucionales autónomos. El falso consenso no es sinónimo de democracia, sino la diferencia y la competencia, tal como lo ha sostenido Ian Shapiro; y, como agrega Ackerman, la democracia del futuro se medirá por su capacidad para institucionalizar la participación de la población marginada y de los sectores excluidos.

Por lo anteriormente dicho, recomiendo esta obra que, sin duda, contribuirá al debate nacional e internacional sobre los órganos constitucionales autónomos y su importancia para la construcción de la democracia. No debe leerse exclusivamente como una obra de ciencia política, o una crónica sobre la historia de los tres órganos constitucionales autónomos estudiados o como una visión crítica al derecho constitucional nacional. Es las tres cosas al mismo tiempo, además de ser un documento polémico que claramente toma partido por una forma de democracia que no es todavía compartida por la ciencia política tradicional.

Jaime CÁRDENAS GRACIA*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.