

CONCLUSIONES

El argumento central del presente libro es que no se puede designar a los organismos autónomos como un fenómeno pasajero, como una moda o como algo utilizado exclusivamente por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas. La cantidad de organismos que existen actualmente alrededor del mundo, el avance de los criterios jurisprudenciales en la materia, y los rediseños constitucionales que se han llevado a cabo recientemente en América Latina en particular, nos obligan a concebir a los organismos autónomos como parte de una revolución silenciosa en la división de poderes, que se encuentra en proceso a nivel internacional.¹⁹²

Esta proliferación de nuevos organismos pone en cuestión postulados fundamentales de las teorías clásicas de la democracia y nos invita a preguntarnos si hoy asistimos al surgimiento de un nuevo “cuarto” poder público. Los nuevos organismos buscan expandir la clásica división tripartita del poder con el fin, tanto de fortalecer la vigilancia y el control de las acciones gubernamentales como de inaugurar nuevas sendas para la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En general, los organismos autónomos tienen un gran potencial para rearticular el sistema de rendición de cuentas del Estado mexicano, pero no son una panacea, y siempre se corre el riesgo de generar una fragmentación del Estado o de caer en peligrosas simulaciones a la hora de diseñar estos organismos.

En el capítulo introductorio resumimos los principales debates teóricos con respecto a las temáticas de la rendición de cuentas y a los organismos autónomos. El capítulo simultánea-

¹⁹² Rosanvallón, Pierre, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2011.

mente dialoga con autores claves en la materia, como Schedler, Caballero, Cárdenas, García-Pelayo y Carpizo, y presenta su propio enfoque, que sintetiza y busca ir más allá de los debates existentes. Específicamente, se propone construir un nuevo enfoque que se distancia tanto de las versiones “minimalistas” como de las “maximalistas” en el estudio de los organismos autónomos de rendición de cuentas reflejadas en el trabajo de los otros autores.

El segundo capítulo, junto con el anexo correspondiente, incluye un amplio estudio sobre la historia y la actualidad de los organismos constitucionales en el mundo. Por un lado, presenta una revisión y categorización de los más de 250 organismos actualmente en existencia. Por otro lado, incluye estudios de caso para algunos de los países que más destacan con respecto al rediseño de la estructura institucional de la rendición de cuentas, como Taiwán, Venezuela y Ecuador.

El tercer capítulo, revisa con cuidado los criterios jurisdiccionales en una gran variedad de países latinoamericanos (Colombia, Brasil, Perú, Venezuela y Argentina) con respecto a la autonomía de los órganos independientes y a sus relaciones con los poderes tradicionales. Esta revisión de casos claves busca dilucidar los nudos analíticos y los retos de interpretación jurídica que suelen surgir frente al nuevo diseño institucional para la rendición de cuentas basado en la creación de organismos autónomos.

El cuarto capítulo, examina el caso mexicano. En este apartado subrayamos las paradojas y las contradicciones actuales de los organismos autónomos en el país, que si bien cuentan con importantes facultades y funciones delineadas por la Constitución, simultáneamente están alejados por la misma carta magna de lo que García-Pelayo llamaría la “dirección política del Estado”. Ello, por la redacción del artículo 49 constitucional y los criterios ambiguos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado en la materia. En consecuencia, se propone reformar el artículo 49 de la Constitución para incorporar plenamente a los

órganos constitucionales autónomos dentro del sistema jurídico mexicano.

En este último apartado resumimos algunas de las discusiones claves que atraviesan el presente texto de manera transversal, e indicamos nuevos caminos para la investigación en la materia.

En un sistema democrático, los ciudadanos eligen a sus representantes, y teóricamente en la siguiente elección los llaman a cuentas por su desempeño. A su vez, los representantes elegidos nombran y llaman a cuentas por su desempeño a los servidores públicos. Se supone que esta cadena de responsabilidad debería asegurar la gobernabilidad y el Estado de derecho, ya que al final de cuentas los empleos de todos los servidores públicos dependen en última instancia del voto popular.

Desafortunadamente, la rendición de cuentas que se establece a través de las elecciones no es suficiente para garantizar un buen desempeño gubernamental y el Estado de derecho. Así que, como ya argumentamos en el capítulo introductorio del presente trabajo, la celebración de elecciones resulta ser una condición necesaria, mas no suficiente, para alcanzar la rendición de cuentas. Habría que complementar a la democracia con reformas que incidan en el desempeño gubernamental de manera directa. En principio, existen cuatro tipos de reformas que se han utilizado históricamente para intentar lograr este fin: “reformas weberianas”, “mercantilización”, “rendición de cuentas social” y “organismos autónomos”.

Primero, Max Weber veía a la burocracia como el mejor ejemplo de la institucionalización de la racionalidad, donde cada servidor público llevaría a cabo una tarea específica y rendiría cuentas por todas sus acciones y decisiones ante sus superiores. Este esquema genera un inflexible triángulo integrado de forma vertical con el poder concentrado en la cima. El buen gobierno se garantiza a través de una constante y cuidadosa supervisión de las tareas de gobierno, así como por medio de una organización racional de éstas.

Este es el “tipo ideal”¹⁹³ de burocracia que predominó entre los estudiosos de la administración y de la gestión pública durante la mayor parte del siglo XX. El enfoque no cobró fuerza hasta la fecha, particularmente en el mundo en desarrollo, donde los aparatos gubernamentales suelen ser débiles. Un gobierno sólido y racionalmente organizado es considerado como la estrategia ideal de combate a la corrupción, al clientelismo y a la “captura” del Estado.

Desafortunadamente, en el mundo moderno de “gobiernos flexibles”, el fortalecimiento de las atribuciones gubernamentales de mando y de control ha ido desapareciendo. Sin embargo, estas “arcaicas” estrategias de gestión pública, tales como el servicio civil de carrera y el mejoramiento de los procesos dedicados a las auditorías internas, a la evaluación y a la vigilancia perduran como elementos absolutamente centrales de cualquier conjunto de reformas orientadas al mejoramiento de la rendición de cuentas. Si los apartados centrales administrativos no cuentan con la fuerza y con la legitimidad suficientes para controlar a sus propios empleados, las otras reformas orientadas hacia la rendición de cuentas muy probablemente en el largo plazo tendrán un horizonte de fracaso.

Segundo, la más reciente ola de reformas en la administración pública hace énfasis tanto en la privatización de los servicios públicos como en la emulación de las técnicas de gestión del sector privado por parte de los gobiernos y de las empresas estatales. Ambas estrategias son muy diferentes en términos empíricos y desde el punto de vista del análisis de sus implicaciones. Vender o privatizar los monopolios gubernamentales es algo muy diferente a dirigir las empresas estatales o paraestatales como un negocio. Sin embargo, al introducir en la ecuación la llamada “disciplina del mercado”, ambas estrategias están orientadas a mejorar la rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos.

¹⁹³ Los “tipos ideales” de Weber son expresiones de las características esenciales de las formas societales, y no reflejan necesariamente la compleja realidad de los casos existentes.

Los procesos de privatización insertan el mercado de un solo golpe, mientras que las estrategias, como la introducción de lógicas de competitividad, las subcontrataciones, la desregulación de los procedimientos gubernamentales y la flexibilización de los mercados laborales, integran las prácticas y las lógicas mercantiles de un modo más acompasado e indirecto. Tales reformas incorporan a la sociedad como un agregado de consumidores supuestamente listos para castigar o recompensar a los proveedores de servicios de acuerdo con la efectividad que estos últimos demuestren. En la práctica, sin embargo, estas estrategias suelen generar más (en lugar de menos) oportunidades para la corrupción y la impunidad.

Asimismo, la mercantilización no debiera ser nunca confundida con el establecimiento de un régimen de “rendición de cuentas social”, nuestra tercera categoría. Aunque ambos elementos se orienten a movilizar a la sociedad, evidentemente cada estrategia tiene lógicas muy diferentes. Mientras que la mercantilización busca entregar partes importantes del Estado a los empresarios, la rendición de cuentas social busca invitar a la sociedad civil a participar activamente en el Estado. Mientras que el discurso de la mercantilización se limita en la protección del consumidor y en el respeto a sus elecciones, el discurso de la rendición de cuentas social se basa en el empoderamiento de los derechos de los ciudadanos.

La rendición de cuentas social también tiene importantes ventajas sobre la mercantilización en tanto que mantiene el control gubernamental sobre la provisión de servicios públicos centrales. Primero, la rendición de cuentas social mantiene la ventaja comparativa que el Estado posee sobre el mercado en la provisión de bienes públicos, monopolios naturales, necesidades básicas y bienes que requieren desarrollo y planeación de largo plazo. Segundo, dado que el Estado mantiene el control sobre la provisión de servicios públicos, los costos de transacción se mantienen al mínimo; ello, al permitir concentrar la coordinación de múltiples programas y actividades con objetivos paralelos. Cuando los ser-

vicios públicos se subdividen y se venden o se subcontratan, los costos de transacción suben considerablemente. Utilizar los mecanismos de rendición de cuentas social en lugar de la mercantilización permite que las ventajas de la coordinación centralizada afloren, eclipsando las desventajas de la burocratización. Tercero, la rendición de cuentas social evita la aparición de los efectos de inequidad y de corrupción que se producen al mercantilizar la función pública.

El universo de las acciones de gobierno es tan amplio, que es necesario incluir la participación y el concurso de la sociedad civil para el éxito de la rendición de cuentas. Los auditores gubernamentales sólo pueden desarrollar un número limitado de auditorías. Los *Ombudsmen* de derechos humanos sólo pueden dar respuesta a un cierto número de quejas. Las legislaturas sólo pueden dar seguimiento a un número limitado de programas. Los presupuestos pueden ser expandidos y los poderes extendidos, pero los infinitos detalles de las conductas gubernamentales siempre escapan de la vista del examinador. No existe un único “ojo divino” desde el cual se puedan controlar plenamente los aparatos gubernamentales.

Por ello, es necesario complementar las estrategias de “patrullaje policiaco” ejercido desde arriba y desde el gobierno con mecanismos de “alarmas de fuego” surgidas desde abajo y desde la ciudadanía. Para McCubbins y Schwartz,¹⁹⁴ el “patrullaje policiaco” es la modalidad típica de vigilancia bajo la cual operan las agencias gubernamentales, tratando de supervisar constantemente a todos aquellos que están obligados a monitorear. Por el contrario, las “alarmas de fuego” se activan cuando los actores externos a las agencias monitoreadas descubren fallas y problemas, y ello obliga a enfocarse en resolver esos problemas con una atención especial. Una patrulla en sus recorridos por el barrio quizá encuentre un ladrón o un edificio incendiándose. Pero la

¹⁹⁴ McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm.1, febrero de 1984.

sociedad está presente en todas partes y responde más y con rapidez cuando hay un problema. Asimismo, el hecho de que la sociedad pueda hacer “sonar la alarma de fuego” en cualquier instante es un poderoso factor que inhibe la corrupción.

Finalmente, existe la cuarta categoría de los organismos constitucionales autónomos analizados en el presente trabajo. Algunos teóricos han cuestionado estas nuevas figuras institucionales, con el argumento de que desvirtúan la división clásica de poderes entre el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo.¹⁹⁵ El Legislativo asegura la soberanía del pueblo en la toma de decisiones y en el diseño de las leyes. El Ejecutivo garantiza un gobierno eficaz y representativo, ya que concentra el poder en un solo aparato ejecutor. El Poder Judicial defiende la Constitución y asegura que ninguno de los poderes elegidos viole nuestros derechos fundamentales. Se argumenta que el delicado equilibrio entre estos tres poderes ha asegurado la legitimidad y la estabilidad política durante siglos, y que este equilibrio podría ser perturbado por el surgimiento de otros poderes, lo que provocaría una gran confusión e ineficacia gubernamental.

En algunos casos ello puede ser cierto. Sin embargo, sería un error afirmar que a priori y por esencia todos los organismos autónomos dañan más que lo que fortalecen a la gobernabilidad y al Estado de derecho. Como hemos visto arriba, la efectividad de tales organismos depende de su desempeño real, medido empíricamente. El desempeño de los organismos autónomos varía ampliamente a nivel internacional. Algunos han jugado un papel central en la consolidación de la rendición de cuentas de sus respectivos países, pero otros únicamente han permitido a los gobiernos evadir sus responsabilidades sociales al desviar las críticas al gobierno central.

Específicamente, los organismos que han conseguido convertirse en un puente entre el Estado y la sociedad son aquellos que

¹⁹⁵ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo: las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, México, Noriega Editores, 1998.

han cumplido su mandato de modo más efectivo, mientras que aquellos otros que se deslindan y se desvinculan de la sociedad tienden a aislarse en el desprestigio y en la ineffectividad. De esta manera, vemos que la llamada rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” no pueden disasociarse de forma fácil. La fortaleza de los organismos autónomos depende de sus conexiones e interacción con toda la sociedad, lo cual desde luego potencia la noción misma de rendición de cuentas social.

En general, hace falta rediseñar el marco constitucional del Estado mexicano para definir claramente el papel de los órganos y de los organismos autónomos. El problema es que en México existe una falta de claridad con respecto a la naturaleza jurídica y a las funciones de estos organismos. Ileana Moreno lo señala de manera particularmente clara:

Del esquema legal de los órganos autónomos ya existentes, no se desprende cuál es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se buscaba era entender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quería producir entes completamente aislados, independientes, intocables para los demás poderes y entidades públicas.¹⁹⁶

Surge entonces la necesidad de repensar el diseño institucional del Estado mexicano para que los organismos autónomos cuenten con un lugar firme y debidamente regulado dentro de la carta magna. De otra forma, nos arriesgamos a caminar en dirección de una crisis constitucional de grandes proporciones, que podría poner en riesgo no solamente la vigencia de los organismos autónomos actualmente existentes, sino incluso la efectividad del Estado mexicano en su conjunto. Hay que llevar a cabo un trabajo de reingeniería institucional integral aprendiendo de las experiencias en otros países, como Ecuador, Venezuela y Taiwán.

¹⁹⁶ Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, nota 12, p. XVI.

Tal y como anotamos en el capítulo introductorio, Manuel García-Pelayo ha articulado el reto en esta materia con particular claridad:

Una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas. Tal posibilidad sólo puede ser neutralizada por la presencia de la integración, concepto caracterizado, precisamente, por la síntesis dialéctica entre pluralidad y unidad, por la superación de la antinomia entre la simple suma o agregación, de un lado, y la uniformidad o la socialización en pautas homogéneas, de otro.¹⁹⁷

La pregunta clave entonces es: ¿qué tipo de reformas constitucionales y legales serían estratégicas para otorgar una mejor estructura, orden y fortaleza institucional a los organismos autónomos existentes en México? La respuesta que ofrecemos aquí es que sería necesario reformar el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como seguir el ejemplo de países latinoamericanos hermanos, como Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia, para abrir un título específico en la carta magna para dar cabida plena a los organismos autónomos dentro del orden jurídico mexicano.

De acuerdo con una lectura estricta del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos constitucionales autónomos no tienen cabida en el orden jurídico mexicano: “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Al no formar parte de los poderes tradicionales del Estado, estos organismos no comparten el “supremo poder de la federación”, y por lo tanto no podrían ejercer autoridad pública alguna.

¹⁹⁷ García-Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, 1981, p. 27.

En nuestro país, estos organismos están técnicamente fuera de la división de poderes que señala el artículo 49 constitucional. Como hemos visto, el verdadero fundamento de dichos organismos descansa en una jurisprudencia de la Suprema Corte, la P./J, 20/2007, de mayo de ese año. Sin embargo, esta jurisprudencia de la Corte resulta contradictoria, ya que, por un lado, sostiene que estos organismos generan una “evolución” de la teoría tradicional tripartita de la división de poderes, pero, por otro lado, simultáneamente “no alteran” esta teoría. Aunque toda “evolución” necesariamente implica cambio y transformación, así que es imposible evitar alguna “alteración” en un proceso de este tipo. Urge reformar el artículo 49 constitucional para dar una base jurídica sólida a los organismos constitucionales autónomos.

Hemos visto que a nivel internacional existen tres modelos para regular esta clase de organismos. El primero, que podemos denominar “integrador”, se encuentra en las Constituciones de Ecuador, Venezuela y Taiwán, por ejemplo. En los dos primeros casos, sus orígenes se pueden rastrear con el propio Simón Bolívar, y en el tercero, en los postulados del Sun Yat-Sen. El segundo modelo de tipo “enunciativo”, reconoce a los organismos autónomos a nivel constitucional en un apartado específico de la carta magna, pero no como un cuarto poder. En esta situación se encuentran, por ejemplo, los casos de Colombia, Bolivia, Iraq y Sudáfrica. El tercer modelo, que más bien sería un “antimodelo”, no regula o agrupa a los diferentes organismos autónomos, sino que simplemente los menciona de manera dispersa dentro de la Constitución.

México actualmente se encuentra dentro de la tercera categoría. Sería recomendable transitar primero hacia el segundo modelo, para posteriormente consolidar la función jurídica y constitucional de estos órganos por medio de la implementación del tercer modelo.

Más allá de las modificaciones estructurales necesarias a la Constitución, también se pueden plantear propuestas específicas

para resolver problemáticas concretas. Por ejemplo, un rediseño institucional será particularmente importante con respecto al tema del combate a la corrupción. Recientemente ha habido una ola mundial de innovación en cuanto al diseño institucional para la rendición de cuentas, sobre todo en cuanto a la creación y reforma de instituciones especializadas para el combate a la corrupción. Con un fuerte apoyo de organismos multilaterales y fundaciones internacionales, muchos países han buscado seguir el ejemplo del ICAC de Hong Kong por medio de la creación de un nuevo organismo independiente que pueda centralizar los esfuerzos gubernamentales de combate a la corrupción. Ahora, que más de treinta países cuentan con este tipo de organismos, incluyendo Argentina, Australia, Botswana, Colombia, Chile, Ecuador, Korea, Malaysia, las Filipinas, Tanzania, Tailandia, Singapur, Uganda y Venezuela, ¿tendría sentido pensar en una estrategia parecida en México?

Existen dos puntos de vista diferentes sobre el tema. Por un lado, estudiosos como Daniel Kaufmann, del Banco Mundial, son muy escépticos de este tipo de estrategias de reforma:

Organismos de combate a la corrupción, como el ICAC de Hong Kong... generalmente reciben el crédito para muchos de los avances en el combate a la corrupción. En contraste, muchas veces las *reformas institucionales y económicas complementarias* más amplias reciben crédito insuficiente... Los organismos anti-corrupción fácilmente se vuelven inútiles o, peor, manipulados para fines políticos.¹⁹⁸

Kaufmann se preocupa de que se ponga demasiada atención en la herramienta específica de combate a la corrupción y no en el entorno institucional y económico en general, que crea un clima propicio para el combate a la corrupción.

¹⁹⁸ Kaufmann, Daniel, “Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches”, en UNDP, *Corruption & Integrity improvement initiatives; A depoloping country*, New York, UNDP, 1998.

Por otro lado, autores como Alan Doig¹⁹⁹ y Patrick Meagher (2005)²⁰⁰ señalan los grandes beneficios de organismos independientes especializados en el combate a la corrupción.

Un organismo anti-corrupción ofrece la oportunidad para retomar el liderazgo así como la responsabilidad para [enfrentar la problemática de la corrupción]... y en cuanto busca resolver los factores estructurales que provoca la corrupción en el sector público, ofrece una ruta hacia el fortalecimiento institucional y de capacidades de intervención.²⁰¹

Cuando se combate a la corrupción por medio de una variedad de diferentes dependencias y organismos, por lo general se presentan grandes problemas de coordinación. Los organismos especializados en el combate a la corrupción tienen la ventaja de que centralizan y focalizan los esfuerzos del gobierno.

Las [comisiones anti-corrupción] pueden (i) centralizar toda la información y inteligencia necesaria sobre la corrupción, y (ii) resolver problemas de coordinación entre varias dependencias por medio de la integración vertical... En otras palabras, las contribuciones principales de una comisión son sinergia, coordinación y poder concentrado.²⁰²

Las comisiones de combate a la corrupción también complementan las técnicas de auditoría utilizadas por las entidades de fiscalización con técnicas de procuración de justicia. Mientras una entidad de fiscalización tiene el propósito general de evaluar cómo se gastó el presupuesto público, incluyendo evaluaciones al desempeño, una comisión especializada enfoca su atención específicamente en la detención y castigo de los actos corruptos.

¹⁹⁹ Doig, Alan, "Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?", *Public Administration and Development*, Vol. 15 No. 2, mayo 1995.

²⁰⁰ Meagher, Patrick, "Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality", *The Journal of Policy Reform*, Vol. 8, No. 1, marzo de 2005, pp. 105 - 179.

²⁰¹ Doig, Alan, *op.cit.*, nota 200, p. 161.

²⁰² Meagher, Patrick, *op. cit.*, p. 80.

Por lo general, las comisiones especializadas surgen en respuesta a una crisis generalizada de corrupción que haya provocado una falta de confianza en el gobierno. En este contexto, se busca crear un nuevo organismo que pueda presentarse como algo diferente e independiente de las prácticas de complicidad y corrupción arraigadas en el sistema. Así fue el caso, por ejemplo, de la creación del CPIB en Singapur, el ICAC en Hong Kong, la CCC en Ecuador, así como en la creación de organismos parecidos en Uganda y en las Filipinas.

Sin embargo, la mera creación de un nuevo organismo no es suficiente para resolver el problema. En algunos casos puede hasta empeorar la situación. Por ejemplo, en un estudio de comisiones anticorrupción en África, Doig y Watt²⁰³ han detectado un “ciclo de vida” típico de este tipo de organismos. Al principio existen expectativas muy altas en la nueva institución como la posible solución a todos los males del gobierno, pero típicamente la Comisión no es capaz de cumplir con estas expectativas en el corto plazo. En consecuencia, el organismo recibe menos financiamiento público e internacional, lo cual empeora su desempeño, lo que conlleva a una decepción generalizada en la Comisión independiente y surgen voces que llaman incluso para su desaparición. Este ciclo mina la credibilidad y la legitimidad del gobierno.

Aun cuando son exitosas, las comisiones independientes de combate a la corrupción suelen tener problemas importantes. Por ejemplo, un estudio reciente de Moshe Maor²⁰⁴ de comisiones y otros mecanismos de investigación independientes en Australia, Italia, la Unión Soviética y los Estados Unidos, demuestra que

²⁰³ Doig, Alan y Watt, “Measuring ‘success’ in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia”, disponible: http://www.afrimap.org/english/images/documents/U4_doig-williams2005/measuring-success-accs.pdf.

²⁰⁴ Maor, Moshe, “Feeling the heat?: Anti-Corruption Agencies in comparative perspective”, *Governance, an international journal of Policy and Administration*, Vol. 17, núm. 1, 2004, pp. 1-28.

las comisiones y los investigadores independientes que empiezan a entregar resultados se enfrentan a problemas con el sistema político. Aunque a los políticos les gusta crear organismos de este tipo para demostrar su supuesto compromiso con el combate a la corrupción, en el momento en que la nueva institución asume plenamente su mandato y empieza a investigar y a evidenciar a los mismos políticos se enfrenta a grandes dificultades. En estos casos el respaldo más importante para un organismo especializado es el apoyo de la ciudadanía. Maor demuestra que las comisiones anticorrupción se desarrollan más plenamente cuando tienen acceso a los medios de comunicación y pueden legitimarse ante la sociedad civil de manera directa. Cuando el poder político está centralizado y concentrado, la supervivencia de estos organismos es más difícil.

El reto entonces es dotar a los organismos anticorrupción de suficiente autonomía para que puedan evitar las presiones de los políticos y de los funcionarios investigados, así como con suficientes recursos y fortaleza institucional para que puedan tener un impacto palpable en el corto plazo. También son importantes las capacidades amplias de investigación y acceso a la información. Por ejemplo, las comisiones independientes prorendición de cuentas en Indonesia han sido poco efectivas por su falta de capacidades coercitivas.²⁰⁵ El asunto de la voluntad política también es un factor central. Como lo ha señalado John Quah, “cualquier estrategia anti-corrupción es inútil si los dirigentes políticos no tienen la voluntad para combatir la corrupción”.²⁰⁶

Durante las últimas dos décadas se han creado organismos plenamente autónomos para la administración de las elecciones, la defensa y promoción de los derechos humanos, el manejo de la política financiera, así como la integración de la informa-

²⁰⁵ Sherlock, Stephen, “Combating Corruption in Indonesia?: The Ombudsman and the Assets Auditing Commission”, *Bulletin of Indonesian Economic Studio*, Vol. 38, Núm. 3, 2002, pp. 367-383.

²⁰⁶ Quah, John, “Curbing Asian Corruption. An impossible dream?”, *Current History*, abril de 2006.

ción y la estadística sobre los mexicanos. En contraste, en cuanto al combate a la corrupción, se ha implementado una estrategia multi institucional. La Secretaría de la Función Pública se encarga de modernizar y profesionalizar la función pública, así como prevenir la corrupción y recibir quejas de la ciudadanía. La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza al gasto gubernamental para asegurarse de que se cumpla con la normatividad aplicable y con el desempeño esperado. La Procuraduría General de la República investiga y lleva la acción penal en contra de los servidores públicos que hayan cometido algún delito. Ninguna de estas tres instituciones cuenta con autonomía o facultades plenas para erradicar la corrupción.

Habría que considerar una reforma integral que permita centralizar, independizar y aumentar las actividades de combate a la corrupción en México. La simple creación de un aparato burocrático adicional no sería recomendable. Los estudios a nivel internacional demuestran que la existencia de una comisión especializada de combate a la corrupción por sí sola no cambia mucho el escenario.

Sin embargo, deberíamos pensar en rearticular la estructura institucional existente para la rendición de cuentas en México. Una posibilidad sería seguir el ejemplo de Brasil, que con la Constitución de 1988 separó la procuración de justicia para los servidores públicos de la procuración para delitos entre particulares. El Ministerio Público de Brasil es totalmente autónomo, ya que se dedica exclusivamente a investigar los delitos de los servidores públicos y tiene amplias facultades para iniciar investigaciones de oficio. Ha tenido un impacto significativo en mejorar la gobernabilidad, así como en el combate a la corrupción dentro del gobierno brasileño.²⁰⁷

También habría que considerar el otorgar autonomía plena a la Auditoría Superior de la Federación y fusionarla con este

²⁰⁷ Bastos, Rogelio, *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo, Editora Suran, Brasil, 2002.

nuevo procurador público. Tal síntesis conllevaría a la creación de una comisión totalmente independiente y con amplias facultades de fiscalización, así como de sanción directa a los servidores públicos. Si también abriéramos esta nueva instancia a una interlocución directa y estrecha con la sociedad civil tendríamos un organismo verdaderamente formidable para concentrar y potencializar los esfuerzos anticorrupción en México.

Esto es únicamente uno de los múltiples posibles rediseños institucionales posibles. Hace falta utilizar la imaginación y retomar la experiencia internacional para fortalecer el combate a la corrupción en nuestro país. Solamente así podremos construir un verdadero sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas que erradique de una vez y para siempre la ineficacia e ineficiencia gubernamental prevaleciente.