

John M. Ackerman

**Estructura Institucional para la
Rendición de Cuentas:
Lecciones Internacionales y
Reformas Futuras**

SERIE:

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

9

Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
C.P. 03100, México, D.F., Tel: 52-00-15-00

Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas:
Lecciones Internacionales y Reformas Futuras
ISBN-968-5500-09-6

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Presentación	5
Introducción	7
I.- La Crisis de la Democracia Electoral	11
II.- Mecanismos Directos de Rendición de Cuentas	15
III.- Tipos de Organismos Independientes	23
IV.- Retos para los Organismos Independientes Pro-Rendición de Cuentas	29
V.- El Caso Mexicano	37
VI.- Lecciones Internacionales	45
VI.- Conclusiones	49
Bibliografía	51



Presentación

En los tiempos actuales resulta impostergable contar con mecanismos eficaces que propicien el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, y que fortalezcan, simultáneamente, la cultura de la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos indispensables de la Reforma del Estado.

Con una introducción, seis capítulos, más un apartado de conclusiones, este noveno volumen de la serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”, elaborado por el Dr. John M. Ackerman, aborda, desde diversos ángulos, los problemas centrales que presentan los procesos de transparencia y rendición de cuentas, y de manera particular, los retos que México enfrenta en estas materias, analizando, por otra parte, las reformas que eventualmente han sido implementadas para mejorar el desempeño del ejercicio gubernamental.

Asimismo, en el texto que se presenta, el autor plantea, que la búsqueda de mecanismos para combatir la corrupción, ha propiciado la redefinición de las estructuras institucionales, originando ello la creación de nuevos organismos independientes o autónomos que atiendan ciertas áreas de la gestión pública.

Bajo esta dinámica, y a partir de un análisis de diversas experiencias internacionales, el Dr. Ackerman realiza un estudio acucioso y didáctico sobre los obstáculos que enfrentan estos organismos para alcanzar su posicionamiento institucional, señalando que, los mismos,



están obligados a construir formas alternas de informar y de hacer partícipe a la ciudadanía de sus resultados para afianzar su legitimidad ante la sociedad.

De igual forma, el autor afirma, que para erradicar la ineficacia e ineficiencia gubernamental y combatir la corrupción, es indispensable construir un verdadero Sistema Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, destacando la necesaria autonomía que debe imperar en la actuación de los organismos responsables de su operación y desarrollo.

Por todo ello, consideramos que el análisis y las opiniones vertidas en esta obra, son de gran utilidad e importancia para los lectores interesados en conocer los retos y los aspectos fundamentales que inciden para disponer de un sólido desarrollo institucional tan exigido en las democracias modernas.

C.P.C. ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



Introducción

El mundo democrático experimenta, actualmente, una transformación radical en la división tradicional tripartita del poder. Durante las últimas dos décadas, tanto la cantidad de organismos independientes de rendición de cuentas como el poder de los mismos se ha acrecentado. Nos encontramos dentro de una ola mundial de proliferación de nuevos *Ombudsmen*, “defensores del pueblo”, auditores independientes, comisiones contra la corrupción, institutos electorales, organismos reguladores de mercado y bancos centrales autónomos. La estructura institucional de la democracia moderna se está redefiniendo.

La clásica división tripartita del poder parece, cada vez más, un esquema antiguo que no se aplica a las realidades del Estado moderno. Desde hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un “cuarto poder” que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison: el “Estado administrativo” integrado por burócratas profesionales. No fue sino hasta el final del siglo XIX que los gobiernos empezaron a emplear un gran número de servidores públicos para la recolección de impuestos, para la prestación de servicios públicos, para la regulación de la economía y para la vigilancia de la sociedad. Anteriormente, los gobiernos eran radicalmente descentralizados y dependían básicamente de la lealtad ciudadana y las fuerzas armadas. Como ha señalado Max Weber, el gobierno burocrático racional es un fenómeno eminentemente moderno. Incluso, autores como Ira Katznelson han bautizado este surgimiento del Estado administrativo como “el segundo gran macro-proceso de la modernidad” (Katznelson: 1997), el cual sólo se podría comparar con la generalización de las relaciones de mercado capitalistas a nivel mundial iniciadas en el siglo XVIII.

De la misma manera, el surgimiento de nuevos organismos independientes de rendición de cuentas a nivel mundial también cuestiona las teorías clásicas de la democracia y

nos obliga a preguntarnos si no estuviéramos ahora ante el surgimiento de un “quinto poder”. Recientemente, en algunos países de América Latina como Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Chile, Venezuela y México, una o más instituciones de este tipo han sido creadas o resucitadas. El “Ministerio Público” en Brasil, la Contraloría en Chile, la Defensoría del Pueblo en Perú y el Instituto Federal Electoral en México, son algunos de los ejemplos más importantes en la región. Asia, África, Australia, y Europa del Este no se han quedado fuera de esta tendencia. Durante los últimos 15 años se han creado nuevos Ombudsmen en Polonia, Filipinas, Corea del Sur y Hungría, una Comisión Nacional Contra la Corrupción en Tailandia¹, una Comisión Independiente Contra la Corrupción en New South Wales, Australia², un Protector Público en Sudáfrica y un Inspector General de Gobierno en Uganda³ (Bennett, 1997; y Pope, 2000).

México sobresale como un caso ejemplar en esta tendencia mundial. La Reforma del Estado en México se ha ejercido en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y “cuasi-autónomos”. Durante los últimos 16 años se le ha otorgado autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BM) y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Asimismo, se han creado organismos cuasi-autónomos como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), aumentándose, por otra parte, la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

También se ha establecido un gran número de nuevas

¹ http://www.nccc.thaigov.net/nccc/en/main_eng.php

² <http://www.icac.nsw.gov.au/go/the-icac>

³ <http://www.igg.go.ug/>

procuradurías e instancias reguladoras de mercado. La Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (PROFEDET), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), son todas ellas, ejemplos de la nueva fragmentación del poder público. Pero esta ola de organismos no se detiene aquí. Actualmente, en el Congreso mexicano, se discuten iniciativas para otorgar autonomía a instituciones tan importantes como el Ministerio Público Federal y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El presente texto busca entender mejor este fenómeno así como realizar algunas propuestas para la reestructuración del diseño institucional específicamente en el área del combate de la corrupción en México. Actualmente contamos con una Secretaría de la Función Pública totalmente dependiente del Poder Ejecutivo y una Auditoría Superior de la Federación formalmente dependiente del Poder Legislativo. También hay un sinnúmero de mecanismos de contraloría social que existen en todos los niveles de gobierno. ¿Haría falta unificar estos mecanismos bajo un solo mando institucional? ¿Deberíamos pensar en la creación de una nueva institución independiente diseñada específicamente para el combate de la corrupción? ¿Cuáles serían los costos y beneficios de los diferentes arreglos institucionales? Éstas son las preguntas que pretendemos contestar en este texto.

Dividimos nuestra exposición en siete partes. En la primera de ellas, ofrecemos una reflexión sobre la crisis de la democracia electoral que ha estimulado la ola contemporánea de creación de organismos independientes pro-rendición de cuentas. Aquí exploramos diversos vacíos estructurales importantes del proceso electoral como mecanismo de rendición de cuentas, así como los

problemas empíricos que frecuentemente se presentan en el desarrollo del mismo. En el segundo apartado, resumimos las formas diferentes en que los gobiernos han intentado responder a esta crisis de la democracia electoral por medio de estrategias más directas de rendición de cuentas, incluyendo reformas “Weberianas”, de “Mercantilización”, de “Rendición de Cuentas Social”, así como la creación de “Organismos Independientes Pro-rendición de cuentas”.

En el tercer apartado nos enfocamos más específicamente al fenómeno de los organismos independientes y revisamos las diferentes formas existentes. Entre dichos organismos, distinguimos los de provisión de servicios públicos, los de regulación de mercado, los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los *Ombudsmen*, últimos tres que constituyen la categoría de organismos independientes “pro-rendición de cuentas”. En la cuarta sección exploramos los principales retos a los cuales se enfrentan, particularmente, los organismos independientes pro-rendición de cuentas. Estos organismos tienen problemas específicos en materia de legitimidad, rendición de cuentas y fortaleza institucional que obligan a construir nuevas formas para legitimarse ante la sociedad, rendir cuentas y fortalecer sus capacidades.

En la quinta sección revisamos la situación mexicana. Aquí examinamos varias debilidades importantes del sistema de rendición de cuentas vigente en el país, incluyendo dificultades con el federalismo, la autonomía y el desempeño institucional. En la sexta sección, exploramos experiencias internacionales importantes en cuanto al rediseño de la estructura institucional de la rendición de cuentas por medio de la creación o reforma de organismos independientes de combate de la corrupción. El actual diseño institucional para el combate de la corrupción en México no es necesariamente el mejor arreglo institucional y el país se beneficiaría mucho de las lecciones aprendidas a nivel internacional. Finalmente, en el último apartado resumimos las lecciones básicas del presente estudio y trazamos algunas líneas para investigaciones futuras.

I. La Crisis de la Democracia Electoral

Los ciudadanos eligen a sus representantes y, teóricamente, en la siguiente elección, los llaman a cuentas por su comportamiento. 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, investigaciones empíricas han demostrado que 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 (Geddes, 1994; Varshney, 1999; Przeworski, Stokes & Manin, 1999; y Stokes, 2003). Habría tres problemas clave con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas.

Primero, hay un gran problema de *asimetría de la información* tanto entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los servidores públicos nombrados. Es simplemente imposible que los ciudadanos estén conscientes de todas y cada una de las decisiones que toman los representantes elegidos y, a su vez, es muy difícil que éstos estén al tanto de todas las acciones desempeñadas por los servidores públicos. Cuando a este problema estructural se le agrega la manipulación sistemática de la información por parte de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los representantes elegidos como los servidores públicos designados intencionalmente escondan hechos de relevancia social o política, la interferencia en la cadena de responsabilidad llega a ser muy importante. En lugar de una línea clara de comunicación de *fibra-óptica* entre gobernantes y gobernados, la situación más bien se asemeja a la emisión de señales confusas a través de un viejo telégrafo que pueden ser descifradas de múltiples maneras. Bajo tales circunstancias nos enfrentamos al

tan conocido problema del “riesgo moral”. ¿Por qué un servidor público seguiría los mandatos de un representante popular, o éste los deseos de los ciudadanos si es mucho más fácil y lucrativo sacar provecho de los problemas de comunicación para servir los propios intereses y cumplir con una agenda personal?

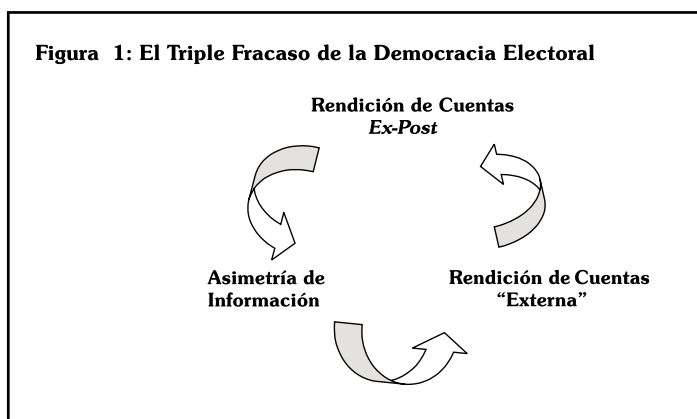
El segundo gran problema con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas es que éstas solamente funcionan de manera *ex-post*, después de que los hechos políticos acontecen. Como mencionamos, este tipo de monitoreo y fiscalización es una forma importante de exigir cuentas. Sin embargo, es únicamente una parte del terreno más amplio de la rendición de cuentas. Un gobierno que está en contacto constante y directo con el pueblo también necesita construir mecanismos *ex-ante* y simultáneos de rendición de cuentas. Si dependemos exclusivamente de la rendición de cuentas *ex-post* enajenaremos nuestra voz a una delegación plena de nuestra autoridad entre una elección y la otra. Esto no implicaría un problema si los servidores públicos fueran naturalmente honestos y con los cuales estuviéramos de acuerdo en casi todo. Pero el mundo real es más complejo y, por ello, es importante mantener una conexión entre los ciudadanos y el gobierno para evitar que los servidores públicos y los líderes políticos se comporten como si fueran dictadores de corto plazo entre elección y elección (Sandoval, 2005)⁴.

Tercero, las elecciones solamente permiten a los ciudadanos exigir la rendición de cuentas de manera externa, es decir, desde fuera del gobierno mismo. Las elecciones están basadas en una división clara entre Estado y sociedad. Los ciudadanos eligen a sus representantes por medio del voto, pero no participan directamente en

⁴A este respecto Irma Sandoval (2005) nos recuerda el paradigmático caso del rescate bancario en México. Probablemente una adecuada participación y vinculación con la ciudadanía a través de la aplicación y cumplimiento de los mecanismos de rendición de cuentas preventivos pudo haber permitido un mejor manejo de la crisis financiera de 1994-1995.

las labores del gobierno. Puede ser que la ciudadanía sea consultada antes de que se tome alguna decisión, y ello puede cambiar el sentido de su voto en la siguiente elección, pero se le excluye de jugar un papel directo en la toma de decisiones. Bajo la democracia formal y representativa los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental.

Estos tres problemas se encuentran íntimamente conectados en un ciclo vicioso que perjudica el desempeño público (ver figura 1). Primero, el hecho de que los ciudadanos sean actores externos al gobierno hace mucho más difícil que los primeros tengan acceso a la información que les permitiera exigir la rendición de cuentas de forma simultánea a fin de prevenir abusos de los gobernantes. Segundo, la falta de información obstaculiza el proceso de rendición de cuentas *ex-ante* o simultáneo, así como la participación directa en las labores gubernamentales. Tercero, el limitarse a mecanismos de rendición de cuentas *ex-post*, vulnera los derechos de los ciudadanos y minimiza la cantidad y la calidad de las demandas ciudadanas de información e inclusión en los asuntos públicos.





II. Mecanismos Directos de Rendición de Cuentas

La celebración de elecciones es una condición necesaria, mas no suficiente para la rendición de cuentas. Habría que complementar la democracia con reformas que incidan en el desempeño gubernamental de manera directa. Hay cuatro tipos de reformas que se han utilizado históricamente para lograr este fin: “Reformas Weberianas”, “Mercantilización”, “Rendición de Cuentas Social” y “Organismos Autónomos”.

a) Reformas Weberianas

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 y una organización racional de las tareas de gobierno.

Este es el “tipo ideal”⁵ de burocracia que predominó entre los estudiosos de la administración y la gestión pública durante la mayor parte del siglo XX. El enfoque cobra 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 de la corrupción, el clientelismo y la “captura” del Estado.

Desafortunadamente, en el mundo moderno de “gobiernos flexibles” el fortalecimiento de las atribuciones gubernamentales de mando y control ha ido desapareciendo. Sin embargo, estas

⁵Los “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.

“arcaicas” estrategias de gestión pública, tales como el servicio civil de carrera y el mejoramiento de los procesos dedicados a las auditorías internas, evaluación y 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 la legitimidad suficientes para controlar a sus propios empleados, las otras reformas orientadas hacia la rendición de cuentas muy probablemente tendrán un horizonte de fracaso en el largo plazo.

b) “Mercantilización”

La ola más reciente 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 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 de mercado, ambas estrategias están orientadas a mejorar la rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos.

Los procesos de privatización se insertan en el mercado de un solo golpe, mientras que estrategias tales como la introducción de lógicas de competitividad, las subcontrataciones, la desregulación de los procedimientos gubernamentales y la flexibilización de los mercados laborales incorporan las prácticas y lógicas mercantiles de una forma más acompañada e indirecta. Tales reformas incorporan a la sociedad como un agregado de consumidores listos para castigar o recompensar a los proveedores de servicios en función de la efectividad que estos últimos demuestren. En este caso el mecanismo mercantil sirve como un instrumento poderoso para la rendición de cuentas.

Tal mercantilización, sin embargo, no debiera ser nunca confundida con el establecimiento de un régimen de “rendición de cuentas social”. Aunque ambos elementos se orienten a formar a una sociedad más participativa, y de alguna forma ello tiene resultados positivos en la rendición de cuentas, evidentemente cada estrategia tiene una lógica diferente. Mientras que la mercantilización busca entregar partes importantes del Estado a la sociedad, la rendición de cuentas social busca invitar a la sociedad a participar activamente en el Estado. Mientras que el discurso de la mercantilización está basado 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 (Cornwall, 2000).

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, al permitir concentrar la coordinación de múltiples programas y actividades con objetivos paralelos. Cuando los servicios públicos se subdividen y se venden o subcontratan, los costos de transacción suben considerablemente. Utilizar los mecanismos de rendición de cuentas social en lugar de la pura 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 que necesariamente se producen al utilizar servicios de entrega social mercantilizados, promoviendo, al mismo tiempo, la inclusión y la justicia social de forma más directa.

Habría que tomar en cuenta que la Nueva Gestión Pública (NGP) puede ser aplicada en una gran variedad de formas. Como bien lo señala B. Guy Peters (2001) la Nueva Gestión Pública es un término de diversos significados que puede ser traducido en cuatro diferentes modelos de gobierno: “Gobierno de Mercado”, “Gobierno Participativo”, “Gobierno Flexible” y “Gobierno Desregulado”. Los convencidos de que la única forma de empujar la rendición de cuentas desde la NGP es a través de mecanismos mercantilizados, deberían reflexionar con más cuidado sobre las opciones disponibles que permite esta escuela de pensamiento en la administración pública. Sería conveniente poner mucha atención al tipo de bien o de servicio provisto, a los costos de transacción que la mercantilización puede generar, a los posibles efectos en términos de erosión de la rendición de cuentas cuando los ciudadanos dejan de ser considerados como tales y comienzan a ser vistos como meros consumidores, y sobre todo a los potenciales incrementos de la desigualdad social que pueden emerger de los procesos de mercantilización. Posiblemente el modelo del “Gobierno Participativo” considerado en la Nueva Gestión Pública sea un esquema mucho más adecuado que los modelos mercantil, flexible o desregulado.

c) Rendición de Cuentas Social

Los gobiernos, por sí solos, pueden hacer mucho para mejorar la rendición de cuentas a través de acciones como el fortalecimiento de la vigilancia y la supervisión “desde arriba”, la profesionalización de los servidores públicos a través de reformas de servicio civil, el empoderamiento de vigilantes y contralores internos, el establecimiento de lineamientos básicos de desempeño y la creación de nuevas agencias supervisoras independientes. Sin embargo, la reforma orientada a la rendición de cuentas es mucho más efectiva cuando los actores sociales llevan la batuta en el proceso. El Banco Mundial ha definido a la rendición de cuentas social como “un enfoque que se orienta a la construcción de la rendición de cuentas con

base en la participación cívica, por ejemplo, cuando se presenta una práctica común de los ciudadanos y/o organizaciones de la sociedad civil de participar directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas” (World Bank, 2003: 1).

El universo de las acciones de gobierno es tan amplio que es necesario incluir la participación y concurso de la sociedad civil para el éxito de la rendición de cuentas. Los auditores gubernamentales solo 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 escaparán de la vista del examinador. No existe un solo “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 (McCubbins & Schwartz, 1984). Para McCubbins y Schwartz, 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 quizás encuentre a un ladrón o un edificio incendiándose en sus vueltas por el barrio, pero la sociedad está presente en todas partes y responde mucho más rápidamente 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.

d) *Organismos Independientes o Autónomos*

El mundo, actualmente, experimenta una ola de creación y fortalecimiento de organismos independientes. Algunos países se han distinguido por ser particularmente innovadores en la creación de nuevas instituciones en pro de la rendición de cuentas. La Constitución Tailandesa de 1997 creó siete diferentes instituciones de este tipo: una comisión nacional contra la corrupción, una comisión electoral independiente, un *ombudsman*, un tribunal electoral, un tribunal administrativo, una comisión ambiental que es responsable de evaluar el impacto ambiental de los proyectos públicos, y una comisión que involucra a representantes de los consumidores en la creación de leyes de protección al consumidor (Pratijarn, 2002; y Unger, 2003). Hungría es otro caso importante, ya que recientemente estableció cuatro *Ombudsmen* distintos: uno para el control de la corrupción, el segundo para la protección de los derechos humanos, un tercero para la protección ambiental y el cuarto para la objetividad de los medios de comunicación (Rose-Ackerman, 2003). En Latinoamérica hay algunos casos sobresalientes, como el del Contralor chileno (Siavelis, 2002), el *Ombudsman* peruano (Santistesvan, 2000), y el Procurador Público brasileño (Bastos, 2002; y Sadek & Batista Cavalcanti, 2003). Sin embargo, México es, por mucho, el líder en la región en cuanto a cantidad y fuerza de agencias independientes.

Algunos teóricos han cuestionado estas nuevas figuras institucionales, argumentando que desvirtúan la división clásica de poderes entre el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo (Gudiño Pelayo, 1998). El Poder Legislativo asegura la soberanía del pueblo en la toma de decisiones y 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 éste podría ser perturbado por el surgimiento de otros poderes, provocando una gran confusión e ineficacia gubernamental.

En algunos casos esto puede ser cierto. Sin embargo, sería un error afirmar, a priori y por esencia, que todos los organismos autónomos dañan más de lo que fortalecen a la gobernabilidad y al Estado de Derecho. La efectividad de tales organismos depende de su desempeño real, medido éste empíricamente. Por ejemplo, pocos podrían dudar de que la creación de un organismo autónomo en materia electoral en México haya sido un gran acierto para el fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas en México.

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 la evasión de sus responsabilidades sociales al desviar las críticas al gobierno central. Las investigaciones más recientes han demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de estos organismos y los niveles de cercanía e interacción de los mismos con la sociedad civil (O'Donnell, 2003; Ackerman, en prensa; Moreno, Crisp & Shugart, 2003; y Sadek & Cavalcanti, 2003). Los organismos que han conseguido convertirse en un puente entre el Estado y sociedad son los que han cumplido su mandato de forma más efectiva, mientras que aquellos otros que se deslindan y desvinculan de la sociedad tienden a aislarse en el desprestigio y la inefectividad. De esta manera vemos que las llamadas rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” no pueden disociarse fácilmente. La fortaleza de las agencias independientes gubernamentales depende de sus conexiones e interacción con toda la sociedad, lo cual, desde luego, potencia la noción misma de la rendición de cuentas social.



III. Tipos de Organismos Independientes

La creación de nuevos organismos independientes ha ocurrido en varias áreas de la gestión gubernamental. Existen cinco categorías generales de este tipo de organismos: los de prestación de servicios públicos, los de regulación de mercado, los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los *Ombudsmen*.

a) Prestación de Servicios:

Los organismos autónomos de prestación de servicios públicos son organismos gubernamentales, o bien, con una parte importante de participación gubernamental, los cuales se dedican a atender demandas sociales básicas. En el contexto mexicano, el ejemplo más conocido son las universidades autónomas, como la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) y otras similares a nivel estatal. Son instituciones públicas que prestan un servicio básico a la población de manera autónoma, independientes de los tres poderes clásicos. El Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) también caen dentro de esta categoría como organismos desconcentrados con amplia autonomía técnica y de gestión en la prestación de servicios de salud pública.

Internacionalmente ha habido una ola muy importante en la creación de organismos de este tipo. Siguiendo los dictados de la Nueva Gestión Pública, se supone que la descentralización del poder público y la autonomía de gestión ayudan a la eficacia y a la eficiencia gubernamental. En muchos casos, estos organismos autónomos cuentan con un importante financiamiento proveniente del sector privado o, incluso, son financiados totalmente por éste. En Estados Unidos, por ejemplo, hay ya una red de cárceles del Estado que son manejadas totalmente por empresas privadas (Roberts, 2001). En Inglaterra, el fenómeno de los “quangos” (*quasi autonomous non governmental organisations*) tiene un carácter parecido (Salvador Martínez, 2002).

b) Reguladoras de Mercado

La segunda categoría de organismos independientes incluye las agencias reguladoras de mercado. Junto con la ola de privatizaciones que caracterizó al mundo durante las décadas de los ochenta y noventa, se esparció, simultáneamente, otra ola de nuevas agencias reguladoras. El motivo de estas reformas fue asegurar que las privatizaciones no implicaran una simple transferencia de rentas del sector público al sector privado. La creación de agencias reguladoras fuertes e independientes aseguraría la rectoría del Estado y condiciones de libre competencia, evitando el surgimiento de monopolios y comportamientos irresponsables que dañarían el interés público. La mayor parte de estas agencias reguladoras cuentan con importantes niveles de autonomía, ya que, supuestamente, tienen que ser manejadas por tecnócratas independientes del juego político.

Las primeras agencias reguladoras de mercado surgieron en Estados Unidos durante el siglo XIX. La Comisión Inter-Estatal de Comercio (*Interstate Commerce Commission*), por ejemplo, fue una de las primeras dependencias estatales fuertes del gobierno federal en Estados Unidos. Fue pionera en la construcción del estado administrativo que se consolidara a principios del siglo XX en el vecino país (Skowronek, 1982). Asimismo, a lo largo del siglo XX Estados Unidos fue uno de los países innovadores más importantes en el área de creación de agencias reguladoras (Salvador Martínez, 2002).

Sin embargo, ahora el fenómeno de las agencias reguladoras ya no se limita a Estados Unidos. En los últimos 30 años, la cantidad de agencias reguladoras de mercado se ha multiplicado de manera fenomenal a escala global. Por ejemplo, David Levi-Faur y Jacint Jordana (2006) han documentado que, hasta 2002, se habían creado 174 agencias en Europa y América Latina, con 107 de ellas solamente durante la década de los noventa. La creación de bancos centrales independientes para regular

el flujo del dinero es el ejemplo más común, sin embargo, también se han creado numerosas agencias en áreas como la regulación de telecomunicaciones, competencia, energía, medio ambiente, etc.

En México tenemos avances muy importantes en la materia. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) fueron creadas a principio de los años noventa de manera paralela a las privatizaciones llevadas a cabo por el gobierno del expresidente Carlos Salinas. Sin embargo, desafortunadamente, estas entidades todavía no han consolidado su fuerza institucional y presencia pública. Un problema recurrente con estas agencias, y en particular en el caso mexicano, es que su propia autonomía las sujeta a la posibilidad de ser capturadas por los mismos intereses que buscan regular.

c) Fiscalización Superior

La tercera categoría incluye los organismos de fiscalización superior. Estos organismos se dedican a auditar el gasto público y el desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual así como el cumplimiento de la normativa aplicable. Existen dos tipos diferentes de estos organismos. Por un lado, existen los organismos unipersonales (“Auditores Generales” o “Contralores Generales”) que dependen del Poder Legislativo, mismos que normalmente se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso. Por otro lado, están los organismos colegiados (“Tribunales de Cuentas” o “Consejos de Auditoría”), los cuales, por lo general, son independientes de los tres poderes, y tienen, generalmente, capacidades vinculatorias y de sanción directa.

La figura de Auditor o Contralor General es la más común, sobre todo en América Latina, mientras que los Tribunales y Consejos prevalecen más en Europa y Asia. Un estudio realizado recientemente por la Auditoría Superior de la Federación (2006) arroja los siguientes resultados:

Continente	Número de Países	Auditoría General	Contraloría General	Tribunal de Cuentas	Consejo de Auditoría	Otros
África	51	19	0	21	0	11
América	37	11	12	7	0	7
Asia	40	23	0	6	4	7
Europa	42	18	0	18	0	6
Oceanía	15	13	0	0	0	2
Total	185	84	12	52	4	33
	%	45	7	28	2	18

Fuente: ASF (2006)

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación resulta ser una figura única, vista desde una perspectiva comparada. Depende formalmente de la Cámara de Diputados y tiene un titular unipersonal. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1999 su autonomía de gestión es casi absoluta ya que la Comisión de Vigilancia no tiene ninguna facultad para determinar directamente sus actividades. Asimismo, tiene facultades de sanción directa, ya que puede “financiar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Este nivel de autonomía y de poder de sanción generalmente están reservadas para los tribunales de cuentas.

e) *Ombudsmen*

La cuarta categoría incluye los *Ombudsmen*. Estas instituciones son formas de encauzar y potencializar la voz ciudadana en la gestión gubernamental. Representan a la sociedad civil en su lucha por defenderse contra los abusos de los servidores públicos. Por medio de un Ombudsman la sociedad puede fiscalizar, evaluar y controlar al Estado.

Si bien la palabra “Ombudsman” viene del Sueco, su figura se origina en China durante la dinastía Ts’in (221 BC) con el Buró de Censura Imperial (Pope, 2000: 83). En palabras del sacerdote y diputado sueco Anders Chydenius, ésta había sido “una institución basada en la filosofía humanista confuciana, cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, exhibiendo sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción” (Lamble, 2002). El político sueco se encontraba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraran dispuestos a “admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad” (Chydenius, 1766 citado por Lamble, 2002).

Existe una amplia variedad de *Ombudsmen*, desde el modelo clásico de la protección de los derechos humanos individuales, hasta otros que incluyen en sus mandatos el combate de la corrupción, la defensa del acceso a la información, la protección del medio ambiente o la vigilancia de los medios de comunicación. Algunos tienen mandatos generales, incluyendo, por ejemplo, los derechos sociales y el acceso a la información pública, como es el caso de Sudáfrica. Otros, como el mexicano, tienen mandatos mucho más limitados, ya que no cuentan con competencia sobre asuntos laborales, judiciales o electorales.

d) *Combate de la Corrupción*

La quinta categoría son los organismos especializados en el combate de la corrupción. Estos organismos tienen amplios poderes de investigación tales como el acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental, capacidad de obligar comparencias, etc., y algunas veces también, de sanción directa. Por lo general reciben quejas ciudadanas, pero su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha o evidencia de corrupción gubernamental.

Aquí, el primer ejemplo histórico es el caso de Singapur⁶, que fundó el *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) en 1952 como un nuevo órgano centralizador y concentrador para el combate de la corrupción en esta ciudad-Estado. El CPIB es una institución pequeña, con únicamente 71 empleados, cuya mayor parte de su trabajo es secreto. Como es evidente, desde su propio nombre, esta dependencia es principalmente investigadora que busca detectar y castigar casos de corrupción de alto nivel.

El modelo que mas se ha generalizado a nivel mundial es el que, 22 años después, se estableció en Hong Kong en 1974. El *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) es una institución mucho más grande que el CPIB en Singapur, con más de 1,300 empleados y un presupuesto anual de más que 91 millones de dólares (Meagher, 2005). El ICAC tiene una agenda amplia de actividades incluyendo, por supuesto, la investigación de posibles delitos, pero también la prevención de la corrupción por medio de la reingeniería gubernamental y un programa integral de educación cívica. Asimismo, el ICAC cuenta con varios consejos ciudadanos especializados que vigilan y facilitan la operación de la institución.

En los últimos años se han creado organismos parecidos en Ecuador, Botsuana, Malasia, Uganda, Ghana, Tanzania y Polonia. El desempeño de estos organismos ha sido cuestionado por algunos observadores, pero dado el correcto contexto institucional, resultan una aportación importante a la lucha en contra de la corrupción. Contrario a lo que se piensa, estas instituciones generalmente no cuentan con autonomía plena, sino que dependen directamente de la oficina del Primer Ministro o del Presidente.

⁶ Aunque Meagher (2005) señala que durante el siglo XVIII se creó un organismo parecido en la ciudad de Nueva York.

IV. Retos para los Organismos Independientes Pro-Rendición de Cuentas

Los tipos de organismos independientes que principalmente nos interesan aquí son las Entidades de Fiscalización Superior, los *Ombudsmen* y las Comisiones de Combate de la Corrupción. El surgimiento de organismos independientes de prestación de servicios, así como de organismos reguladores de mercado, es un fenómeno muy importante que amerita mayor investigación. Sin embargo, la temática de esta investigación son los organismos independientes que exigen cuentas al gobierno, por lo que nos limitaremos al estudio de las últimas tres categorías.

Este tipo de organismos independientes enfrenta retos particulares de desarrollo y desempeño institucional en comparación con las dependencias gubernamentales centralizadas. Su condición de ser autónomos o independientes les da un gran margen de acción y un potencial de acumular altos niveles de legitimidad. Sin embargo, también enfrentan dificultades importantes para poder consolidarse institucionalmente.

Existen tres problemas centrales para los organismos independientes: *legitimidad*, *fortaleza institucional* y *rendición de cuentas*. La legitimidad es un problema recurrente porque, frecuentemente, pareciera que al crear un organismo de este tipo, el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo estuviesen tratando de evitar el reto de reformar los organismos centrales del gobierno, delegando la tarea a un organismo independiente en lugar de implementar una reforma más profunda. Este problema de legitimidad se exacerba cuando el gobierno central, después, responsabiliza al organismo por no resolver el problema que el mismo gobierno no pudo solucionar de manera centralizada.

Por ejemplo, Moreno, Crisp y Shugart (2003) han argumentado, recientemente, que lo que ellos llaman las “entidades de vigilancia” (“*superintendence agencies*”)

solamente se crean cuando la rendición de cuentas electoral es débil, y que en este contexto dichos organismos están condenados a ser dependientes e inefaces. En otras palabras, los organismos autónomos son creados por gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o gobiernos que funcionan basados en el clientelismo y que utilizan los organismos autónomos como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo. “La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo, pudiese representar una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz” (Moreno, et. al., 2003: 82). En otras palabras, los que buscan mejorar la gobernabilidad no deberían dejarse deslumbrar por el espejismo de los organismos autónomos, sino fijar su mirada en la necesidad de perfeccionar las reglas de votación y las instituciones electorales.

Si bien esta argumentación tuvo cierta validez, hoy los organismos autónomos ya no son los mismos artilugios del pasado. Moreno et. al. ignoran que la proliferación reciente de organismos autónomos ha coincidido con la “tercera ola de la democratización” (Huntington, 1991), y no con una nueva oleada de autoritarismo. En lugar de descartar estos nuevos fenómenos institucionales como encubridores superficiales, necesitamos reconocer este nuevo fenómeno democrático expresado en la proliferación de organismos autónomos, e intentar desmenuzar la compleja dinámica que opera bajo el diseño y funcionamiento institucional de estos entes.

La fortaleza institucional implica una dificultad toda vez que la misma independencia de estos organismos los deja, algunas veces, relativamente indefensos y sin el apoyo de uno de los tres poderes de gobierno. Su tarea es por lo tanto similar a la proverbial batalla entre David y Goliat. Por lo general se presenta una fuerte resistencia a las reformas que aumentan el nivel de autonomía de una dependencia

gubernamental. Por ejemplo, en el reciente debate en la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional que otorgaría autonomía plena al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el director general del instituto se opuso a ella porque consideraba que dificultaría al instituto acceder a los registros y a la información en manos del Poder Ejecutivo. Además, expresó sus preocupaciones con respecto a una posible disminución del presupuesto del organismo.

A principios de los años noventa, algunas voces partidistas se manifestaban en contra de la autonomía del Instituto Federal Electoral, ya que, en su opinión, obstaculizaría los acuerdos con el gobierno (Ackerman, en prensa). Si el IFE ya no dependiera del Presidente de la República sería más difícil negociar con él cargos y candidaturas a cambio de lealtad política. En lo que concierne a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) también ha habido dudas importantes con respecto a los beneficios de su autonomía para su fortaleza institucional. Algunos teóricos han argumentado que la CNDH tenía mayor impacto e influencia cuando dependía del Poder Ejecutivo y contaba con el respaldo de la Presidencia de la República. Ahora, argumentan que la CNDH se ha quedado aislada de la política nacional sin la misma capacidad de influir y obligar a las dependencias gubernamentales a cumplir con sus recomendaciones (Ackerman, en prensa, cap. 3).

La rendición de cuentas es un tema central para los organismos independientes porque con la creación de un organismo de este tipo, formalmente se le remueve de la “cadena de rendición de cuentas” que enlaza el gobierno al pueblo por medio de elecciones y delegación legislativa. Lo que constituye la mayor fortaleza de los organismos autónomos, es paradójicamente, lo que también se levanta como su mayor debilidad: su independencia del proceso democrático de rendición de cuentas. Ciertamente su condición de organismos autónomos los libera de la “partidocracia”, el burocratismo y el intercambio de

favores imperantes, pero ello, simultáneamente, los separa del instrumento más importante de rendición de cuentas: el voto popular. Consecuentemente, el tercer reto para los organismos autónomos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas. Ante la ausencia de un vínculo directo con el votante, estos organismos están obligados a construir formas alternativas de informar a la ciudadanía, de hacerla partícipe y de legitimarse ante ella.

Los organismos independientes tienen, entonces, una mayor obligación de construir su propia legitimidad, fortalecer su solidez institucional y rendir cuentas. En este contexto podemos ofrecer algunas estrategias que pudieran ayudar a compensar estas debilidades estructurales.

Primero, fortalecer las entidades de “rendición de cuentas de segundo orden”. Casi todos los organismos independientes cuentan con un consejo o una comisión legislativa, o ambas, cuya función es observar y vigilar el desempeño del organismo. El papel de estas instancias es clave para el buen desempeño de un organismo independiente. El IFE, por ejemplo, cuenta con el Consejo General así como con los consejos locales y distritales. Estos consejos no tienen ningún poder directo de ejecución. En teoría, son órganos de vigilancia y control de la estructura ejecutiva de parte de ciudadanos independientes.

La CNDH también cuenta con un consejo integrado por ciudadanos. En este caso no reciben salario, pero tienen amplias facultades legales para vigilar y evaluar el desempeño de la institución. Además, la CNDH es evaluada y revisada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. La ASF cuenta con sus propios órganos de vigilancia externa. Tanto la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados como la Unidad de Evaluación y Control que depende de esta Comisión han jugado un papel importante en evaluar y encontrar caminos para mejorar el desempeño de la institución.

Mejorar la legitimidad y la rendición de cuentas de los

organismos independientes necesariamente supone el fortalecimiento de estas entidades de rendición de cuentas de segundo orden. Por ejemplo, se podría considerar incluir un proceso formal de auscultación de los candidatos a ser Consejeros Electorales para asegurar que cumplen con un perfil ciudadano e independiente. También se podría fortalecer el Consejo de la CNDH otorgándole mayores facultades de incidencia en el funcionamiento de la institución, transparentando su labor y otorgando un salario a los integrantes del mismo. La ASF es un modelo a seguir en este terreno. La Unidad de Evaluación y Control realiza una vigilancia escrupulosa de todas las acciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Segundo, fomentar el debate interno y la descentralización estructural. Uno de los factores que más explica la amplia aceptación social y legitimidad del IFE es la forma abierta y transparente en que se han dado los debates entre los consejeros electorales. El Consejo General en funciones, entre 1996 y 2003, debatía públicamente en sus sesiones, y frecuentemente con posiciones encontradas, temas tan polémicos como la investigación de la compra y coacción del voto, la investigación del financiamiento de la campaña del expresidente Zedillo, el papel de las comisiones en la vigilancia del Instituto, la estrategia de capacitación de los funcionarios de casilla, etc.

Estos debates públicos mejoran la legitimidad de una institución autónoma porque la población percibe al organismo como una institución “viva” que discute y analiza temas de manera activa. Las discusiones en el seno de la Comisión de Vigilancia y en el Pleno de la Cámara de Diputados sobre auditorías que debería llevar a cabo la ASF cumplen una función parecida. El vínculo de un órgano técnico, como la Auditoría Superior de la Federación, con un cuerpo colegiado politizado y activo fortalece su propia legitimidad.

También se deberían considerar los beneficios de una estructura descentralizada. Muchas veces los organismos

independientes, sobre todo los que cuentan con un titular unipersonal, están estructurados de una forma totalmente jerárquica y unificada.

Pero ésta no es la única forma de organizar un organismo independiente ni necesariamente la más efectiva. Por ejemplo, en los años recientes, una de las razones de la gran efectividad de la Procuraduría Pública en Brasil ha sido, precisamente, la descentralización de su estructura.

El rol potencialmente activo desempeñado por la Procuraduría Pública se fortalece con su diseño organizacional y su poca institucionalización. Esta institución es descentralizada y carece de una jerarquía funcional, y por lo tanto otorga una autonomía significativa a cada procurador. Dentro de cada Procuraduría, los procuradores individuales varían considerablemente, desde aquellos que asumen un enfoque muy conservador hasta aquellos que hacen la interpretación más liberal de las responsabilidades de la institución. Esta falta de institucionalización permite que la identidad de la Procuraduría Pública se defina a través de las características individuales de sus miembros. (Sadek y Batista, 2003: 208),

En Brasil, cada procurador tiene el derecho de seleccionar sus propios casos de acuerdo con sus propios criterios. Esto ha llevado al desarrollo de una institución extremadamente dinámica y proactiva.

Tercero, aumentar la transparencia y la apertura a la participación de la sociedad. La legitimidad mejora cuando el déficit de rendición de cuentas es contrarrestado con mayores niveles de transparencia y una vinculación más directa con la sociedad civil, elementos que definitivamente compensan la ausencia de los mecanismos electorales de rendición de cuentas. Asimismo, una alianza con la sociedad robustece la posición de los organismos autónomos frente al gobierno, aumentando su fortaleza al interior del Estado.

Aun en el caso de instituciones tecnocráticas como los bancos centrales, investigaciones recientes sugieren que la transparencia y la apertura a la sociedad pueden ser extremadamente positivas, e incluso necesarias para la efectividad institucional. Daniel Kaufmann y Tara Vishwanath han señalado que:

Argumentos acerca de la necesidad de limitar la transparencia sobre el establecimiento de políticas por parte del Banco Central de un país no tienen sustento empírico, aunque algunos teóricos están dispuestos a sostener este punto de vista. Teóricamente, un flujo mayor y menos volátil de información sobre las decisiones del Banco Central debiera ser tan capaz de estabilizar y racionalizar los mercados financieros como de distorsionarlos y corromperlos (Kaufmann & Vishwanath, 2001: 44).

David Stasavage ha demostrado el caso empíricamente. Mediante un análisis empírico comparativo de varios bancos centrales del mundo, encontró que “la capacidad de los bancos centrales para convencer al público de su compromiso con una política dada, depende de su nivel de transparencia y de que se aseguren que sus titulares sean totalmente independientes de la interferencia política” (Stasavage, 2003: 400). Para funcionar de manera efectiva los bancos centrales necesitan credibilidad. Si los actores del mercado no confían en el banco central, no pondrán atención a las señales que envíe, lo que generaría desorden y un clima nada saludable para la inversión. En general, se cree que para ganar esta confianza, un banco central debería aislarse de la sociedad dentro de una torre de marfil tecnócrata. Los hallazgos de Stasavage sugieren que quizás habría que hacer precisamente lo opuesto.

La literatura reciente sobre el desempeño de agencias independientes anti-corrupción y *Ombudsmen* también coincide con esta postura. En su análisis comparativo de organismos independientes de combate de la corrupción en la Unión Soviética, Italia, Estados Unidos y Australia, Moshe Maor concluye que “el grado en que los procuradores

independientes tengan éxito, depende de las instituciones y del acceso de los medios de comunicación; -entre más centralizado y concentrado esté el poder político, y menor sea la accesibilidad de los medios al gobierno, será más difícil investigar la corrupción-” -(Maor, 2004: 2). En su análisis comparativo de los *Ombudsmen* en América Latina, Fredrik Uggla llegó a una conclusión similar: “La influencia de los *Ombudsmen* difícilmente puede deducirse de las disposiciones legales y formales que regulan la institución. Más bien, la fortaleza y autonomía de la institución son el resultado de un proceso eminentemente político” (Uggla, 2004: 448). Específicamente, Uggla sostiene que:

La necesidad de construir una base de apoyo y acercarse a la opinión pública revela el carácter relativamente anómalo del *Ombudsman*. Incluso, a menudo parece más un grupo de presión que una institución estatal. En común con los grupos de presión, el *Ombudsman* tiene que defender una agenda en un contexto general que frecuentemente le es indiferente u hostil, y carece de instrumentos para asegurarse de que sus decisiones y resoluciones se cumplan. Por lo tanto, el apoyo popular y una cobertura favorable por parte de los medios de comunicación constituyen factores importantes para el cumplimiento y su influencia... En cambio, la ausencia de tales factores debilitará en gran medida la posición de la institución (Uggla, 2004: 440).

Al parecer, este punto de vista forma parte de un consenso emergente respecto de la importancia de la apertura institucional para la efectividad de los organismos autónomos. Al final de cuentas, la llamada rendición de cuentas “horizontal” y la rendición de cuentas “social” no están en conflicto, sino que trabajan juntas en un ciclo de fortalecimiento mutuo (Ackerman, 2005; Fox, 2005).

V. El caso mexicano

La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación y las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal han fortalecido de manera significativa el régimen de control y fiscalización del gasto público en México. Asimismo, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y las nuevas leyes de acceso a la información en los estados han facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos y han empezado a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos. La nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) también promueve un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores.

Sin embargo, todavía hay un largo camino por recorrer. En este apartado identificamos tres grandes debilidades con las reformas recientes que apuntan hacia fortalecer la estructura institucional para la rendición de cuentas. Primero, hay un desfase entre el desarrollo institucional al nivel federal y en las entidades federativas. Segundo, los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía. Tercero, estos mismos organismos mantienen algunos problemas de desempeño institucional.

a) Federalismo

No ha habido un avance equivalente en las entidades federativas que en el nivel federal en cuanto a las reformas para fortalecer el régimen de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Muchas entidades federativas no han aprobado nuevas leyes de fiscalización, transparencia y servicio civil para homologarlas con los avances alcanzados a nivel federal. Asimismo, aunque hay algunas excepciones, las nuevas leyes estatales son generalmente

menos completas que las federales. Hay, también, un profundo desfase entre las diferentes entidades del Estado Mexicano. Por ejemplo, un servidor público o proveedor inhabilitado en un estado de la república puede fácilmente desempeñar sus tareas en otro estado o en el gobierno federal sin mayores problemas legales.

No debemos confundir la autonomía de los estados con la autarquía que puede generar impunidad. El título quinto de la Constitución claramente establece un régimen federal coordinado y armónico. Cada estado está obligado a organizarse políticamente e institucionalmente de forma parecida al ámbito federal. Asimismo, otras partes de la Constitución directamente construyen regímenes con aplicación general en todos los niveles de gobierno.

El sistema no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos es uno de los mejores ejemplos. El artículo 102B de la Constitución obliga de igual manera al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales a establecer organismos de protección de los Derechos Humanos, los cuales formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El mismo artículo señala que el organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

La reforma electoral de 1996 estableció un sistema parecido para la justicia electoral. En primer lugar, homologó los organismos electorales de las entidades federativas con el nuevo organismo federal. El nuevo texto del artículo 116, numeral IV, fracción c, señala que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Asimismo, el nuevo artículo 96 constitucional da al Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación el poder de resolver en forma definitiva e inatacable todas las impugnaciones de actos o resoluciones, y a los organismos competentes en las entidades federativas de organizar y calificar los comicios. De nuevo se establece un “sistema nacional”, parecido al sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

La existencia de estos sistemas nacionales dentro del orden jurídico mexicano no debería sorprendernos. Son simples reflejos del sistema nacional que por excelencia ha permanecido desde hace siglos en nuestro país: el sistema de justicia federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la corte de la “nación” y no simplemente “federal” precisamente porque tiene una jurisdicción integral y completa sobre todos los órdenes de gobierno. Solamente así se asegura una integración armónica y definitiva del sistema nacional de justicia.

Un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas debe seguir el ejemplo del sistema nacional de justicia, de justicia electoral y no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos. Habría que considerar la inclusión en el artículo 115 o 116 constitucional de un listado de criterios mínimos para la reglamentación del acceso a la información pública en los estados. Asimismo, se podría modificar el artículo 79 constitucional para obligar a los estados a dar autonomía a sus entidades de fiscalización superior, así como para dar facultades a la Auditoría Superior de la Federación para conocer de impugnaciones o quejas en contra de las entidades locales. Habría que contemplar también la creación de un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados. Finalmente, un sistema único de servicio civil de carrera para todos los ámbitos de gobierno podría ser un objetivo a lograr al mediano plazo.

b) Autonomía

La segunda gran debilidad con las nuevas reformas es que ninguna otorga autonomía plena a las instancias responsables de fortalecer la rendición de cuentas del gobierno. La LFTAIP otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (art. 33), pero lo deja firmemente dentro de la administración pública federal, y el proceso de nombramiento de sus comisionados está enteramente controlado por el Presidente de la República, otorgando al Senado, solamente, el derecho de “objetar” dentro de los 30 días siguientes a la propuesta del Presidente (art.34).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) también cuenta con “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”. Pero de forma parecida al IFAI, la ASF queda dentro de la Cámara de Diputados como su “órgano técnico”. Sin embargo, la ASF está en una posición relativamente superior a la del IFAI, ya que la primera es un organismo constituido por medio del artículo 79 constitucional. Además, el proceso de nombramiento del titular de la ASF es mucho más objetivo, autónomo y abierto a la sociedad que el nombramiento de los comisionados del IFAI. El artículo 69 de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación describe, en detalle, el procedimiento para la elección del titular de la ASF, el cual incluye una convocatoria pública, un proceso de evaluación de cada candidato, la presentación formal de una terna a la Cámara de Diputados y el nombramiento por una votación de más de las dos terceras partes de los diputados presentes.

La nueva Secretaría de la Función Pública (SFP) no cuenta con autonomía alguna del Poder Ejecutivo, ya que está totalmente subordinada al Presidente de la República. Desde un enfoque comparativo internacional, ésta no es ni

la única, ni la mejor forma de estructurar el combate de la corrupción y el manejo del servicio profesional.

En principio, no habría necesidad de crear un nuevo organismo autónomo para atender cada problemática emergente. Las elecciones justas y los pesos y contrapesos entre los poderes deberían ser suficientes para asegurar la autonomía del Estado y su fidelidad con los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de la rendición de cuentas, como con la justicia electoral y los derechos humanos, no podemos confiar en la buena voluntad de nuestros gobernantes. El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Solamente con mecanismos eficaces e independientes podremos asegurar la honestidad del gobierno.

Habría entonces que considerar una adición al artículo 6° constitucional, que constituya formalmente al IFAI como un organismo público autónomo, que exija una amplia auscultación entre la sociedad y que le otorgue un voto calificado en la Cámara de Diputados para el nombramiento de sus comisionados. También habría que explorar la conveniencia de fusionar a la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en una sola entidad autónoma, profesionalizada y evaluadora que fiscalice a los tres Poderes de la Unión, evaluando las ventajas y desventajas de esta fusión.

c) Desempeño Institucional

Las leyes correspondientes dan al IFAI, a la ASF y a la SFP una amplia gama de facultades. Asimismo, más allá de una lectura formalista de la ley, estas instituciones siempre podrán reinterpretar su mandato de una forma proactiva para exigir la rendición de cuentas más enérgicamente.

En algunos casos estas instituciones han demostrado una proactividad importante. Los esfuerzos de la ASF por reducir el costo fiscal de FOBAPROA, controlar las tendencias privatizadoras de la Comisión Reguladora de

Energía y auditar a las universidades públicas son ejemplos importantes. La independencia que ha demostrado el IFAI al obligar la apertura de información sensible dentro de la administración pública federal también ha sido muy importante. La SFP, por su parte, ha demostrado, en algunas ocasiones, su capacidad de gestión al sancionar a diversos servidores públicos de primer nivel.

Sin embargo, las tres instituciones, en algunas ocasiones, han tenido ciertos obstáculos para la aplicación de su mandato. A pesar de que la Ley de Fiscalización Superior faculta a la ASF para presentar denuncias penales y sancionar a los servidores públicos, la institución pocas veces, ha podido hacer uso de estas capacidades. Desde el inicio de la actual administración, la Secretaría de la Función Pública explícitamente ha privilegiado un enfoque “preventivo” sobre uno basado en el “castigo”. El IFAI ha demostrado debilidades en el seguimiento que da a sus fallos y en el castigo de funcionarios que hayan obstaculizado intencionalmente la divulgación de información pública. A nivel estatal la situación es aún más preocupante.

En general, este comportamiento responde a una actitud prudente de no querer crear más enemigos antes de consolidarse en el ámbito institucional. Lo anterior es también, evidentemente, un resultado ante la falta de autonomía suficiente de las tres instituciones señaladas. Sin embargo, estaría enteramente dentro de sus facultades perseguir la rendición de cuentas de una forma mucho más enérgica.

El ingrediente que falta para fortalecer las capacidades proactivas de estas instituciones es una mayor legitimidad social e interlocución con la sociedad civil. El único vínculo que tiene la ASF con la sociedad es el “cordón umbilical” que la conecta con la Cámara de Diputados. No recibe quejas formalmente de la sociedad ni trabaja formalmente con la sociedad civil en la evaluación de los programas gubernamentales. El IFAI y la SFP han impulsado grandes

campañas de “educación cívica” que buscan elevar la conciencia de la población con respecto a la necesidad de informarse, pedir cuentas y denunciar actos corruptos, pero no han logrado una alianza social fuerte que les diera legitimidad pública para actuar más enérgicamente.

Habría que pensar en reformas legales y en estrategias sociales que obliguen a las instituciones más importantes para la rendición de cuentas en el país a tener una interlocución social más amplia y directa. Los esfuerzos de vigilancia social como los de las ONG, FUNDAR y LIMAC son importantes en este respecto y un buen punto de partida, pero habría que ampliar y diversificar estos esfuerzos.



VI. Lecciones Internacionales

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 de 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 para el combate de la corrupción. Ahora, más de 30 países cuentan con este tipo de organismos, incluyendo Argentina, Australia, Botsuana, Colombia, Chile, Ecuador, Corea, Malasia, 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 para el combate de la corrupción, como el ICAC de Hong Kong, generalmente reciben el reconocimiento por muchos de los avances en el combate de 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 (Kaufmann, 1998: 74).

Kaufmann se preocupa por la excesiva atención que se pone en la herramienta específica para el combate de la corrupción y no en el entorno institucional y económico en general que crea un clima propicio para el combate de la corrupción.

Por otro lado, autores como Alan Doig (1995) y Patrick Meagher (2005) señalan los grandes beneficios de organismos independientes especializados en el combate de la corrupción.

Un organismo anti-corrupción permite retomar el liderazgo y la responsabilidad para enfrentar la problemática de la corrupción y, en cuanto busca resolver los factores estructurales que provocan la corrupción en el sector público, ofrece una ruta hacia el fortalecimiento institucional y de capacidades de intervención (Doig, 1995: 161).

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

Las comisiones anti-corrupción pueden (1) centralizar toda la información e investigaciones necesarias sobre la corrupción, y (2) 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 (Meagher, 2005: 80).

Las comisiones para el combate de la corrupción también complementan las técnicas de auditoría utilizadas por las entidades de fiscalización con técnicas de procuración de justicia. Mientras que una entidad de fiscalización tiene el propósito general de evaluar cómo se gastó el presupuesto público, incluyendo evaluaciones del desempeño, una comisión especializada se enfoca de manera mucho más específica a la detención y castigo de los actos de corrupción.

Por lo general, las comisiones especializadas surgen en respuesta a una crisis generalizada de corrupción que ha 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 arraigados en el sistema. Tal fue el caso, por ejemplo, de la creación del CPIB en Singapur, el ICAC en Hong Kong, la CCC en Ecuador y de organismos parecidos en Uganda y 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 su estudio de comisiones anti-corrupción en África, Doig y Watt (2005) han detectado un “ciclo de vida” típico de este tipo de organismos. Al principio hay expectativas muy altas en la nueva institución como la posible solución de todos los males del gobierno. Pero por lo regular 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. Esto, a su vez, conlleva a una decepción generalizada respecto de la comisión independiente y algunos piden incluso su desaparición. Este ciclo mina la credibilidad y la legitimidad del gobierno.

Aun cuando son exitosas, las comisiones independientes para el combate de la corrupción suelen tener problemas importantes. Por ejemplo, un estudio reciente de Moshe Maor (2004) de comisiones y otros mecanismos de investigación independientes en Australia, Italia, la extinta Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas y los Estados Unidos, demuestra que las comisiones y agencias investigadoras 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 de la corrupción, en el momento en que la nueva institución asume plenamente su mandato y empieza a investigar y a poner en evidencia a los mismos políticos, ésta 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 anti-corrupción se desarrollan mucho 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 mucho más difícil.

El reto entonces es dotar a los organismos anti-corrupción de suficiente autonomía para que puedan evitar las presiones de los políticos y funcionarios investigados así como de suficientes recursos y fortaleza institucional para que puedan tener un impacto palpable en el corto plazo. Capacidades amplias de investigación y acceso a la información también son muy importantes. Por ejemplo, las comisiones independientes pro-rendición de cuentas en Indonesia han sido poco efectivas precisamente por su falta de capacidad coercitiva (Sherlock, 2002). El asunto de la voluntad política también es un factor central. Como lo ha señalado John Qua: “Cualquier estrategia anti-corrupción es inútil si los dirigentes políticos no tienen la voluntad de combatir la corrupción” (Quah, 2006: 179).

Un dato interesante es que las comisiones independientes existentes, por lo general, no cuentan con autonomía plena. Normalmente tienen autonomía técnica y de gestión y son independientes de las secretarías de Estado. Sin embargo, la regla general es que dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo (Primer Ministro, Presidente o Jefe de Estado). Esta ubicación institucional, supuestamente, les da suficiente autonomía para investigar libremente, pero también suficiente peso institucional para obligar a las otras partes del gobierno y a la sociedad a obedecer sus órdenes y solicitudes.

VII. Conclusiones

Las elecciones democráticas por sí solas no garantizan la rendición de cuentas del gobierno. Habría que complementarlas con otros mecanismos más directos de fortalecimiento del buen gobierno y el Estado de Derecho. Hay grandes avances en la materia en México. Sin embargo, todavía falta un largo camino por recorrer.

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 información y la estadística sobre los mexicanos. En contraste, por lo que respecta al combate de la corrupción se ha implementado una estrategia multi-institucional. La Secretaría de la Función Pública se encarga de modernizar y profesionalizar la función pública, y de prevenir la corrupción y recibir quejas de la ciudadanía. La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza el gasto gubernamental para asegurar que se cumpla con la normativa aplicable y 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 permitiera centralizar, independizar y aumentar las actividades para el combate de la corrupción en México. La simple creación de un aparato burocrático adicional no sería recomendable. Estudios internacionales demuestran que la existencia de una comisión especializada para el combate de la corrupción, por sí sola, no cambia mucho el escenario.

Sin embargo, sí 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 Procurador Público de Brasil es totalmente autónomo; 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 el mejoramiento de la gobernabilidad y el combate de la corrupción dentro del gobierno brasileño (Bastos, 2002).

También habría que considerar el otorgar autonomía plena a la Auditoría Superior de la Federación y fusionarla con este 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 anti-corrupción en México.

Éste es únicamente uno de múltiples rediseños institucionales posibles. Hace falta utilizar la imaginación y retomar la experiencia internacional para fortalecer el combate de la corrupción en nuestro país. Sólo así podremos construir un verdadero Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas que erradique, de una vez y para siempre, la prevaleciente ineficacia e ineficiencia gubernamental.

Bibliografía

ACKERMAN, John, *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.

ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso Mexicano*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en prensa.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *La Auditoría Superior de la Federación frente a los Distintos Tipos de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mundo*, ASF, México, D.F., 2006.

BASTOS, Rogelio, *Ministerio Público e Política no Brasil*. Sao Paolo, Editora Sumare, 2002.

BENNETT, Charles, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 213-233.

CHYDENIUS, Anders, *Berättelse Om Chinesiska Skrif-Friheten, Öfversatt af Danskan (A Report on the Freedom of the Press in China)*, 1766, resguardado por la Royal Library of Sweden, Estocolmo, citado en LAMBLE, Stephen, "United States FOI laws are a Poor Model for Statutes in Other Nations", *Freedom of Information Review*, No. 106, 2003, pp. 51-55.

CORNWALL, Andrea, *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*, SidaStudies No. 2, 2000.

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.

DOIG, Alan, WATT, David y WILLIAMS, Robert, "Measuring 'success' in five African Anti-Corruption

Comissions. The cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia”. Documento electrónico disponible en <http://u4.no/themes/researchreports.cfm>

FOX, Jonathan, “Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas”, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 27, enero-junio 2005, pp. 33-68.

GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

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.

HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

KATZNELSON, Ira, “Structure and Configuration in Comparative Politics”, en Mark I. Lichbach y Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 81-112.

KAUFMANN, Daniel, “Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches”, en UNDP, *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*, Nueva York, UNDP, 1998.

KAUFMANN, Daniel y VISHWANATH, Tara, “Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 16, No.1, 2001, pp. 41-57.

LAMBLE, Stephen, “United States FOI laws are a Poor Model for Statutes in Other Nations”, *Freedom of Information Review*, No. 106, 2003, pp. 51-55.

LEVI-FAUR, David y JORDANA, Jacint, “Strengthening Regulatory Agencies: Institutional Designs for Autonomy, Accountability and Professionalism”, en Irma Sandoval, ed., *Estrategias para el Combate a la Corrupción: Debatiendo*

las Fronteras entre Mercado, Estado y Sociedad, de próxima aparición.

MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

MARTÍNEZ, María Salvador, *Autoridades Independientes*, Madrid, Ariel, 2002.

MAOR, Moshe, "Feeling the Heat?: Anti-Corruption Agencies in Comparative Perspective", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 17, No.1, 2004, pp. 1-28.

MCCUBBINS, Mathew y SCHWARTZ, Thomas, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No.1, 1984, pp. 165-179.

MEAGHER, Patrick, "Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality", *The Journal of Policy Reform*, Vol. 8, No.1, marzo de 2005, pp. 69-103.

MORENO Erica, CRISP, Brian y SHUGART, Matthew, "The Accountability Deficit in Latin America", en Mainwaring y Welna, eds. (2003): pp. 79-131.

O'DONNELL, Guillermo, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Mainwaring y Welna, eds. (2003): pp. 34-54.

PETERS, B. Guy, *The Future of Governing*, 2a edición, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 2001.

PRATIJARN, A, "A Promising Era of Anti-corruption Efforts in Thailand: A Case Study of the National Counter Corruption Commission". Documento de trabajo No. 23, 2002, Political Science Department, Stanford University.

POPE, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlín, Transparency International, 2000.

PRZEWORSKI, A., Stokes, S. y Manin, B. (eds.),

Democracy, Accountability and Representation, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

QUAH, John S. T., “Curbing Asian Corruption: An Impossible Dream?”, *Current History*, abril, 2006.

ROBERTS, Alasdair, “Structural Pluralism and the Right to Information”, 51 *University of Toronto Law Journal* 243, 2001, pp. 243-271.

ROSE-ACKERMAN, Susan, *Public Participation in Consolidating Democracies: The Case of Hungary and Poland*. Borrador, Yale University, 2003.

SADEK, María y BATISTA CAVALCANTI, Rosangela. “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability”, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 201-227.

SALVADOR MARTINEZ, María, *Autoridades Independientes*, Madrid, Ariel Derecho, 2002.

SANDOVAL, Irma, “Intervencionismo Neoliberal y Desregulación Financiera: Evolución Institucional del Sector Bancario en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 67, No. 3 (abril-junio, 2005), pp. 593-631.

SANTISTEVAN de Noriega, Jorge, “The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition”. Documento presentado en la conferencia “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”. The Helen Kellog Institute for International Studies, Notre Dame University, mayo 8, 2000.

SIAVELIS, Peter, “Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile”, *Latin American Politics And Society*, Vol. 42, No.1, 2002, pp. 71-98.

SKOWRONECK, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Nueva York: Cambridge University Press, 1982.

SHERLOCK, Stephen, "Combatting Corruption in Indonesia?: The Ombudsman and the Assets Auditing Commission", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No. 3, 2002, pp. 367-83.

STASAVAGE, David, "Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions", *American Journal of Political Science*, Vol.47, No. 3, 2003, pp. 389-402.

STOKES, Susan, "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes". Documento presentado en la Reunión Anual 2003 de la American Political Science Association, agosto 31, 2003.

UGGLA, Fredrik, "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, 2004, pp. 423-450.

UNGER, Dani, "Principals of the Thai State", en Schneider y Heredia, eds. (2003): 181-210.

VARSHNEY, Ashutosh, "Democracy and Poverty". Documento presentado en la Conference on the World Development Report: 2000, U.K. Department for International Development/Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, Inglaterra, agosto 15-16, 1999.

WORLD BANK "Social Accountability: A Concept Note Based on Emerging Practice", Washington, The World Bank, Participation and Civic Engagement Group, (2003).



Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas:
Lecciones Internacionales y Reformas Futuras
terminó de imprimirse en septiembre de 2006, en México, D.F.
en los talleres de: Papel y Color S.A. de C.V.
Esta edición consta de 5,000 ejemplares.

